

V. SCHNEIDER

POLITIKNETZWERKE:

Die Analyse einer transnationalen Politikentwicklung
am Beispiel der Formulierung und Umsetzung des bundesdeutschen
Chemikaliengesetzes

von

Volker Schneider

Dissertation

zur Erlangung des Doktorgrades in der
politik- und sozialwissenschaftlichen Abteilung des

EUROPÄISCHEN HOCHSCHULINSTITUTS

Florenz

Februar 1986

European University Library



3 0001 0016 4122 6



P O L I T I K N E T Z W E R K E :

**Die Analyse einer transnationalen Politikentwicklung
am Beispiel der Formulierung und Umsetzung des
bundesdeutschen Chemikaliengesetzes**

**Volker Schneider
Europäisches Hochschulinstitut Florenz**

LIB
338.4766
100943
SCH



Das scheinbar friedlichste Gesetz
ist der momentane Abschluß einer Periode
des Kampfes, vorauf die gegenseitigen Parteien
zu neuem Kampf sich rüsten.

Franz Oppenheimer.

Die Theorie soll mit einem klaren Blick
die Masse der Gegenstände beleuchten,
damit der Verstand sich leichter in ihnen finde;
sie soll das Unkraut ausreißen, welches der Irrtum
überall hat hervorsprossen lassen; sie soll die
Verhältnisse der Dinge untereinander zeigen,
das Wichtige von dem Unwichtigen sondern.
Wo sich die Vorstellungen von selbst zu einem
solchen Kern der Wahrheit zusammenfinden,
den wir Grundsatz nennen, wo sie von selbst
eine solche Linie halten, die eine Regel bildet,
da soll die Theorie es angeben.

Carl von Clausewitz.

Inhaltsverzeichnis

Schaubilder- und Tabellenverzeichnis.....	5
Abkürzungsverzeichnis.....	6
I. Einleitung.....	9
II. Policy-Analysis: Wie die Herausbildung und Durchsetzung einer 'öffentlichen Politik' erklären?.....	22
1. Politikerklärungen: Konkurrierende Modelle und Ansätze.....	25
2. Der analytische Bezugsrahmen: Ein 'individualistisch- strukturalistisches' Konzept der Politikentwicklung.....	49
2.1. Politikarenen und Politiknetzwerke.....	57
2.1.1. Das Policy-Problem.....	59
2.1.2. Die Policy-Akteure.....	63
2.1.3. Institutionen und Interaktionsstrukturen.....	73
2.1.4. Ressourcen und Kräfteverhältnisse.....	81
2.2. Der Prozeß der Politikentwicklung.....	86
2.2.1. Die Problementwicklung.....	87
2.2.2. Der Thematisierungsprozeß.....	91
2.2.3. Die Programmformulierung.....	96
2.2.4. Der Implementationsprozess.....	106
III. Die Analyse einer transnationalen Politikentwicklung am Beispiel der Formulierung und Umsetzung des bundesdeutschen Chemikaliengesetzes.....	112
1. Die Arena der Chemikalienpolitik.....	115
1.1. Das Chemikalienproblem.....	115
1.1.1. Dimensionen des Chemikalienproblems.....	116
1.1.2. Politikoptionen der Chemikalienkontrolle.....	128
1.2. Die Akteure und ihre Handlungsbedingungen.....	145
1.2.1. Der Regierungs- und Verwaltungsbereich	151
1.2.2. Die Parteien und das Parlament.....	171
1.2.3. Die 'organisierten Interessen'.....	179
1.2.3.1. Die Wirtschaftsinteressen.....	179
1.2.3.2. Die Arbeitsinteressen.....	196
1.2.3.3. Die Umweltinteressen.....	205
1.2.3.4. Die Verbraucherinteressen.....	214
1.2.4. Der Bereich von Technik und Wissenschaft.....	219
1.3. Interaktionszusammenhänge und Tauschnetzwerke.....	228
1.3.1. Das Kommunikationsnetzwerk.....	230
1.3.2. Das Netz der institutionalisierten Beteiligung.....	243
1.3.3. Ressourcenaustausch-Netze.....	255
1.3.4. Interessenpositionen und Machtstrukturen.....	269
2. Die Politikentwicklung des Chemikaliengesetzes.....	284
2.1. Die Herausbildung des Chemikalienproblems.....	288
2.2. Die Thematisierung des Chemikalienproblems.....	294
2.3. Die Formulierung des Chemikaliengesetzes: Europäische Politikharmonisierung und nationale Gesetzgebung.....	306
2.4. Die Implementation der Chemikaliengesetzes.....	351
IV. Zusammenfassung und Ausblick.....	362

Bibliographie.....	369
Anhänge.....	393

Verzeichnis der Tabellen und Schaubilder

Schaubild 1: Grundzüge des Chemikaliengesetzes.
 Schaubild 2: Grundzüge des Chemikalienkontrollsystems im ChemG.
 Schaubild 3: Die internationale Verbreitung von Chemikaliengesetzen.
 Schaubild 4: Policy-Modelle
 Schaubild 5: Phasen des Politikformulierungsprozesses
 Schaubild 6: Implementationskonstellationen
 Schaubild 7: Vier unterschiedliche Sichtweisen des Chemikalienproblems
 Schaubild 8: Die drei größten Cliques im Kommunikationsnetz
 Schaubild 9: Dendogramm der Kommunikationsstruktur
 Schaubild 10: MDS Akteure in Bezug auf Ressourcen
 Schaubild 11: MDS Ressourcenähnlichkeit in Bezug auf die Akteurstruktur
 Schaubild 12: Dendogramm Ressourcen
 Schaubild 13: MDS Interessenpositionen und Einflußreputation
 Schaubild 14: Streudiagramm: Einfluß und Tauschposition
 Schaubild 15: Hauptereignisse
 Schaubild 16: PERT-Diagramm Ereigniszusammenhänge
 Schaubild 17: Chemikalienproduktion

Tabelle 1: Die Akteure der Chemikalienkontrolle und das Policy-Akteur-Set
 Tabelle 2: Die Position der Chemischen Industrie im Branchenvergleich.
 Tabelle 3: Die Forschungsstruktur der Chemischen Industrie.
 Tabelle 4: Die Deutsche Chemische Industrie im internationalen Vergleich.
 Tabelle 5: Forschungsorganisationen im Chemikalienbereich.
 Tabelle 6: Zentralität und Prestige der Policy-Akteure im Netzwerk
 Tabelle 7: Dichten der Kommunikationsbeziehungen zwischen Akteurkategorien.
 Tabelle 8: Gremien der institutionalisierten Beteiligung an Politikformulierung und Implementation der Chemikalienkontrolle.
 Tabelle 9: Berührungsmatrix der institutionalisierten Kommunikationsstruktur.
 Tabelle 10: Dichte der institutionellen Verflechtung zwischen Akteurkategorien.
 Tabelle 11: Zentralität der Policy-Akteure im Netzwerk institutioneller Verflechtungen.
 Tabelle 12: Kontingenztafel
 Tabelle 13: Die Tauschpositionen der Policy-Akteure
 Tabelle 14: Indizes zur Einflußreputation der Policy-Akteure.
 Tabelle 15: Indizes zur Interessenrealisierung und Einflußreputation.

Abkürzungsverzeichnis

Abg.	Abgeordneter
Abs.	Absatz
AgA	Ausschuß für gefährliche Arbeitsstoffe
AGU	Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen
AGV	Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher
a. m.	above mentionned
Anh.	Anhang
Anm.	Anmerkung
ArbStV	Arbeitsstoffverordnung
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BAU	Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Unfallforschung
BAM	Bundesanstalt für Materialprüfung
BBA	Biologische Bundesanstalt
BBU	Bundesverband der Bürgerinitiativen Umweltschutz
BDI	Bund Deutscher Industrie
BEE	Bureau Europeen de l'Environement
BEUC	Bureau Europeen des Consommateurs
BGA	Bundesgesundheitsamt
BGBL	Bundesgesetzblatt
BG-Chemie	Berufsgenossenschaft der Chemischen Industrie
BLAU	Bund-Länder-Ausschuß für Umweltchemikalien
BMA	Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
BMFT	Bundesministerium für Forschung und Technologie
BMJFG	Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit
BMI	Bundesministerium des Innern
BML	Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten
BMV	Bundesministerium für Verkehr
BR	Bundesrat
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BT	Bundestag
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BUA	Beratungsgremium für umweltrelevante Altstoffe
BUND	Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschlands
bzw.	beziehungsweise
CAN	Kanada
CDU/CSU	Christlich-Demokratische Union/Christlich- Soziale Union
CEFIC	Conseil Europeen de la Federation de l'Industrie Chimique
CEQ	US-Council of Environmental Quality
CGBCE	Christliche Gewerkschaft Bergbau - Chemie - Energie
CH	Schweiz
ChemG	Chemikaliengesetz
CSU	Christlich-Soziale Union
DAG	Deutsche Angestellten Gewerkschaft
DAN	Dänemark
DBV	Deutscher Bauernverband
DDT	Dichlordiphenylthrichlormethylmethan
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
d. h.	das heißt
DHB	Deutscher Heimatbund
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelstag

DIN	Deutsches Institut für Normung
DKFZ	Deutsches Krebsforschungszentrum
ECETOC	European Chemical Industry Ecology and Toxicology Center
ECOIN	European Core Inventory
ECU	European Currency Unit
EEMS	European Environmental Mutagen Society
EFTA	European Free Trade Area
EG	Europäische Gemeinschaft
EGB	Europäischer Gewerkschaftsbund
EINECS	Existing Commercial Chemical Substances
EPA	Environmental Protection Agency
ETAD	Ecological and Toxicological Association of the Dyestuffs Manufacturing Industry
F	Frankreich
FAO	Food and Agricultural Organisation
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
FR	Frankfurter Rundschau
ff.	folgende
FhG	Fraunhofer Gesellschaft
FuE	Forschung und Entwicklung
GATT	General Agreement on Trade and Tariffs
GB	Großbritannien
GDCh	Gesellschaft Deutscher Chemiker
GG	Grundgesetz
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GLP	Good Laboratory Practice
GSF	Gesellschaft für Strahlenforschung
ICEF	Internationale Föderation von Chemie-, Energie- und Fabrikarbeitergewerkschaften
IG-Metall	Industriegewerkschaft-Metall
IGCPK	Industriegewerkschaft Chemie, Papier, Keramik
ILO	International Labour Organisation
IRPTC	International Register of Potentially Toxic Chemicals
JAP	Japan
k. A.	keine Angabe/keine Antwort
KFA	Kernforschungsanlage Jülich
MAK	Maximale Arbeitsplatz Konzentration
MITI	Japanisches Ministerium für Internationalen Handel und Industrie
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NL	Niederlande
NOR	Norwegen
NPÖ	Neue Politische Ökonomie
NTB	Non tariff trade barriers
NZL	Neuseeland
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
ÖTV	Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr
OJ	Official Journal of the European Communities
ppb	parts per billion (1 Milliardstel des Volumens/Gewichts)
ppm	parts per million (1 Millionstel des Volumens/Gewichts)
PCB	Polychlorierte Biphenyle
PERT	Programm Evaluating and Review Technique
SONIS	Social Network Investigation System
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen

SSA	Smallest Space Analysis
SWE	Schweden
t	Tonne
TCDD	Tetrachlorid Benzdioxin, Dioxin (hochgiftige Substanz)
TSCA	Toxic Substances Control Act
TÜV	Technischer Überwachungsverein
TUIS	Transport-, Unfall-, Informations- und Hilfeleistungssystem der Chemischen Industrie
UA	Unterausschuß
u. a.	unter anderem
UBA	Umweltbundesamt
UK	United Kingdom/ Großbritannien
UN	United Nations
UNESCO	UN Educational, Scientific and Cultural Organization
UNEP	United Nations Environment Programm
usw.	und so weiter
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
VAA	Verband Angestellter Akademiker und Leitender Angestellter der Chemischen Industrie
VDBwA	Verband Deutscher Betriebs- und Werksärzte
VCI	Verband der Chemischen Industrie
VDI	Verein Deutscher Ingenieure
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
WHO	World Health Organisation
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuß der EG
ZEBS	Zentrale Erfassungs- und Bewertungsstelle für Umweltchemikalien
z. T.	zum Teil

1. Einleitung.

In jüngster Zeit wird ein im Grunde 'technischer' Begriff (der Biologie, Physik, Informatik etc.) in zunehmendem Ausmaß auch ein Modewort der Politikwissenschaft: der Begriff des Netzwerks und die mit ihm verwandten Begriffe Netz und Vernetzung. So sprechen [Lehmbruch [1985] von "corporatist networks", Atkinson/Coleman [1985] von "policy networks" und Thrasher [1983] und Mayntz [1983a] von "Implementationsnetzwerken".] Auf der Ebene der internationalen Politik sieht Wallerstein [1979] "world networks of politics" und Jacobson (1979) "networks of interdependence".] Was bringt dieser Begriff für die politikwissenschaftliche Analyse? Mehr als nur eine Konzession an Modeströmungen, vor denen auch die Wissenschaft nicht verschont bleibt?

Vernetzung wird oft als Schlagwort für Beziehungen, Austausch, Abhängigkeit und Interdependenzen benutzt, und die zunehmende Geläufigkeit dieses Begriffs läßt sich offenbar aus dem Bedürfnis erklären, angesichts der komplexen sozialen Realität eine neue Begrifflichkeit zu finden, mit der sich das Gewirr und Durcheinander der vielseitigen und vielschichtigen Abhängigkeiten fortgeschrittener Gesellschaften besser fassen ließe. So fordert beispielsweise F. Vester mit der Idee des "vernetzten Denkens" eine Abkehr von linearen Modellen hin zu Problemlösungen in großen, komplexen Zusammenhängen [Vester 1980;1983]. Die Begriffe 'Netz', 'Vernetzung', 'Netzwerk' weisen in der Tat auf Versuche hin, die alte philosophische Ganzheitsproblematik auf andere Weise zu lösen, wie es insbesondere Funktionalismus und Systemtheorie in den letzten Jahrzehnten versucht haben. Zwar wird der Netzwerkbegriff oft auch

synonym für 'System' gebraucht und umfaßt daher viele Aspekte, die auch vom Begriff des Systems abgedeckt werden. Es besteht jedoch eine wichtige Unterscheidung: Das System impliziert *einen* Funktionszusammenhang, während das Netzwerk diese Implikation nicht besitzt und unterstützt eher die Vorstellung einer Vielfalt von Funktions- und Organisationsprinzipien, d.h. einer dezentral regulierten Ordnung.

Diese Arbeit macht den Versuch, diese neue Denkweise auf eine politikwissenschaftliche Problemstellung anzuwenden. Der 'Netzwerkgedanke' wird dabei nicht nur als bloße Metapher benutzt, sondern es wird auch versucht, mit netzwerkanalytischen Methoden (Netzwerkanalyse, Netzplantechnik) komplexe politische Zusammenhänge herauszuarbeiten. Der Untersuchungsgegenstand ist dabei eine öffentliche Politik, dessen "Vernetzungen" sowohl in räumlicher als auch in zeitlicher Hinsicht untersucht werden soll: die Herausbildung einer Politik der Chemikalienkontrolle in der Bundesrepublik Deutschland.

In den vergangenen hundert Jahren hatte die Chemieproduktion einen wichtigen Anteil an der Bewältigung der wichtigsten Probleme traditioneller Gesellschaften: Hunger und Krankheit. Die spektakulären Ertragssteigerungen in der Landwirtschaft während der letzten fünfzig Jahre wären ohne Agrochemie nicht denkbar gewesen; die ständige Zunahme der Lebenserwartung in den Industriestaaten sicher nicht ohne die Erfolge der Pharmazie. Gleichzeitig aber schuf diese Entwicklung Nebenfolgen und Risiken, deren Ausmaße bis heute noch nicht absehbar sind. Vor allem seit dem zweiten Weltkrieg hat sowohl die produzierte Menge als auch die Vielfalt neu entwickelter chemischer Verbindungen in exponentieller Weise zugenommen, ohne daß deren Wirkung auf Mensch und Umwelt in ausreichendem

Maße bekannt wäre. Immer mehr Chemikalien gelangen in die Umwelt und wirken direkt oder indirekt schädigend auf den Menschen. Hinzu treten komplexe Wirkungsnetzungen in der Umwelt, in denen langsam ansteigende Konzentrationen erst beim Überschreiten bestimmter Schwellenwerte oder erst nach langer Latenzzeit zu irreversiblen Schäden beim Menschen oder in der Umwelt führen.

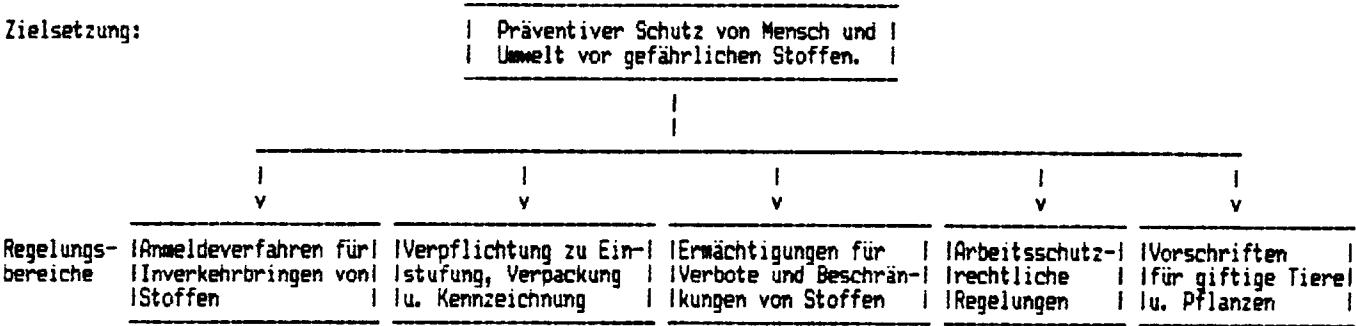
Mit der Herausbildung dieses neuartigen Gesellschaftsproblems entwickelten die hiervon betroffenen Industriegesellschaften zunächst selektiv und periphräisch eingreifende Regulierungsmechanismen, welche sich im Laufe der letzten Jahrzehnte zu einem relativ dichten Gewebe von Regulativen integrierten. Den vorläufigen Abschluß dieser Politiken bilden gesetzliche Vorschriften zur generellen Kontrolle der Produktion bzw. Vermarktung von Chemikalien. Wie in einer Reihe anderer hochentwickelter Industriestaaten, so entwickelte auch die Bundesrepublik ein Chemikaliengesetz, dessen erklärtes Ziel es ist, mittels einer Reihe von Kontrollmechanismen *"den Menschen und die Umwelt vor schädlichen Einwirkungen gefährlicher Stoffe zu schützen."* (§1 ChemG).

Das Chemikaliengesetz enthält eine Reihe von Vorschriften und Pflichten für Hersteller von chemischen Stoffen und gibt den Behörden eine Reihe von Vollmachten, mit denen sie die Vermarktung von Stoffen bestimmten Bedingungen unterwerfen, einschränken oder unter Umständen sogar verbieten können. In Schaubild 1 sind die verschiedenen Maßnahmen des Gesetzes übersichtlich dargestellt.

Der Kern des Chemikaliengesetzes ist ein Anmeldeverfahren, mit dem bestimmte Prüfungspflichten der Hersteller verbunden sind. Seit Inkraft-

treten des Gesetzes müssen, von einigen Ausnahmen abgesehen, alle neu-entwickelten chemischen Stoffe einer vorgeschriebenen Testprozedur unterworfen werden, bevor sie vermarktet werden können. Wenn die Test-

Schaubild 1
Zielsetzung und Regelungsbereiche des Chemikaliengesetzes

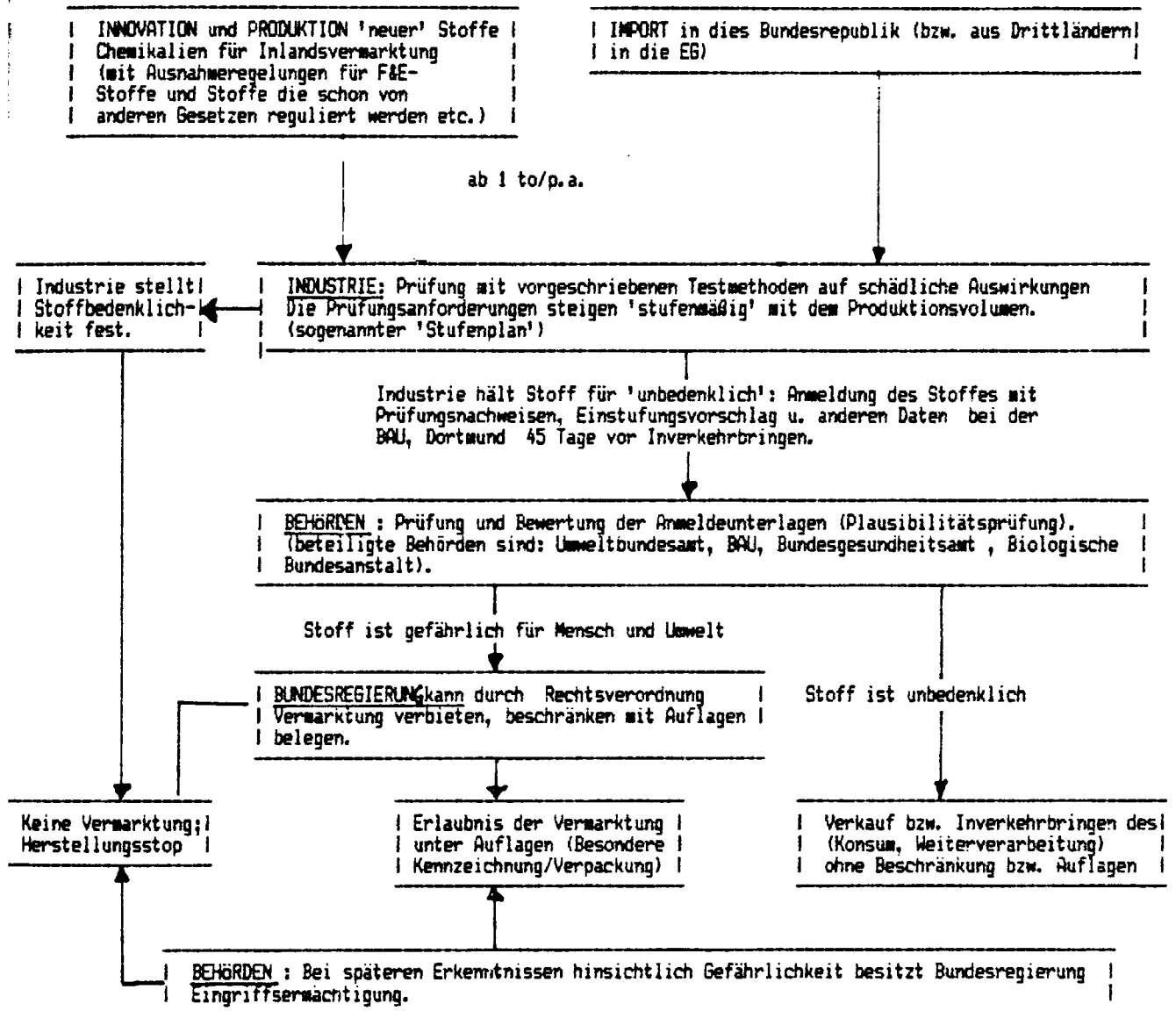


(vgl. Reh binder et al. 1985:13f)

ergebnisse darauf hinweisen, daß ein Stoff gefährlich für Mensch und Umwelt ist, gibt das Gesetz den staatlichen Behörden das Recht, die Vermarktung einer Chemikalie zu verbieten, bzw. sie nur unter bestimmten Auflagen zu erlauben (vgl. Schaubild 2).

Das Chemikaliengesetz ist sicherlich nicht die endgültige Lösung des "Chemikalienproblems", muß aber doch als 'Problemlösung', als "bewußte Rückwirkung der Gesellschaft" auf ihr immanente Mechanismen der Problemerzeugung begriffen werden. Diese Rückwirkung ist allerdings keine automatische, wie heute noch immer prominente Politiktheorien suggerieren, sondern ist nicht ohne die komplexen Interaktionen sozialer Akteure verstehbar, die entsprechend ihren Interessen Probleme aufdecken, Lösungsmechanismen entwerfen und diese gegen Widerstände anderer Akteure durchsetzen.

Schaubild 2.
Grundzüge des Chemikalienkontrollsystems im Chemikaliengesetz.
(16.9.80 beschlossen; seit 1.1.82 in Kraft).



In der vorliegenden Arbeit beabsichtigen wir, diesen Prozeß herauszuarbeiten: wie sich dieses technische und soziale Problem herausbildete, welche Mechanismen es generierte, unter welchen Umständen es perzipiert wurde und auf die gesellschaftliche und politische Tagesordnung gelangte und schließlich von der "politischen Maschinerie" bearbeitet wurde. Die Exploration dieses generativen Prozesses einer Politikentwicklung (von der Problemherausbildung bis zur Politikimplementation) versteht sich als die Erforschung eines für die sozialen Prozesse heutiger Gesellschaften exemplarischen Bereichs. Das Erkenntnisinteresse dieser Studie ist daher nicht vorrangig darauf gerichtet, die inhaltliche und sachspezifische Seite dieser öffentlichen Politik zu beleuchten - ob schon man sich hier auf viele Details und Spezialwissen einlassen muß -, sondern möchte vor allem das theoretische Instrumentarium der Analyse moderner Politikprozesse überprüfen und erweitern. Wir haben den Politikbereich der Chemikalienkontrolle deshalb als Untersuchungsgegenstand gewählt, weil dieser mehrere charakteristische Dimensionen heutiger Politik enthält.

1. Starke Interessenverflechtung: Die Zunahme der funktionalen Differenzierung moderner Gesellschaften erhöhte gleichzeitig funktionale Interdependenzen. Dies wirkt sich auch auf politische Prozesse und öffentliche Politiken aus: die Problemzusammenhänge werden komplexer und das betroffene Interessenspektrum breiter. Diese Charakteristikum der Chemikalienpolitik: Die Politik der Chemikalienkontrolle betrifft sowohl wirtschaftspolitische Themen, Verbraucherpolitik, Umweltpolitik als auch den Bereich des Arbeitsschutzes. Dies impliziert, daß einerseits ein ganzes Spektrum gesellschaftlicher Interessen in diesen politischen Prozeß involviert sind,

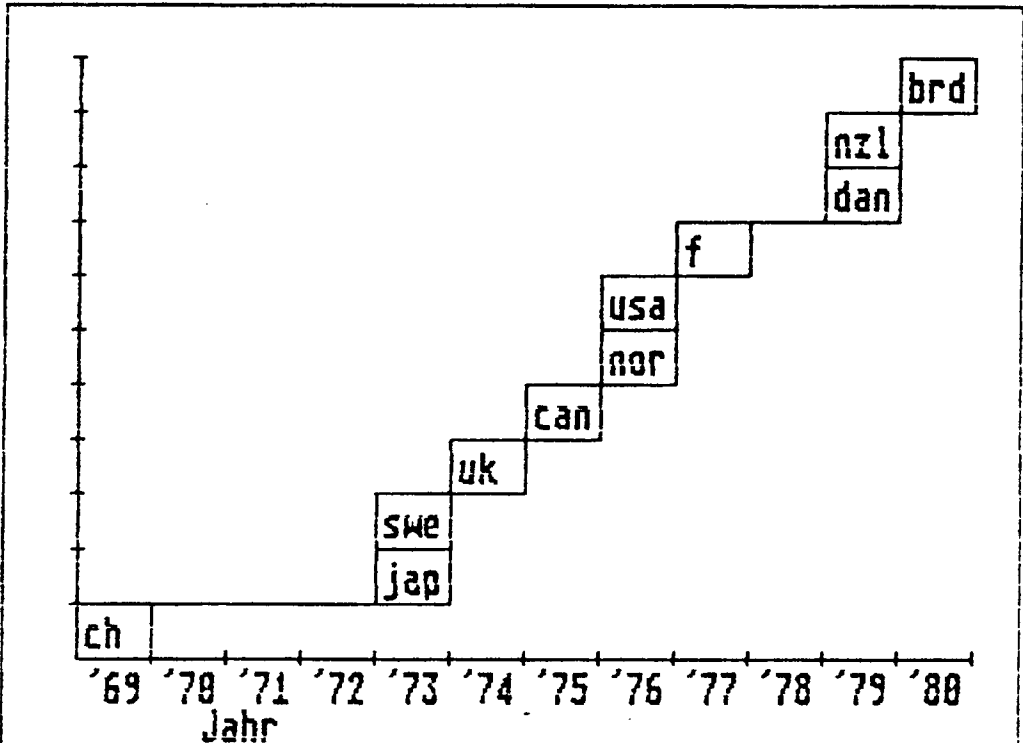
andererseits komplexe Kompetenzüberschneidungen zwischen verschiedenen Ministerien und staatlichen Behörden vorliegen. Die Politikanalyse findet in einem derartig strukturiertem Untersuchungsgegenstand ein hervorragendes Gegenbeispiel zu Analysen, die Politiken nur aus unilateralen oder bilateralen Interessenpositionen/-konflikten erklären möchten.

2. Komplexe Entscheidungsstrukturen: Die Berücksichtigung einer Vielzahl von tangierten Interessen verlangt komplexe politische Entscheidungsstrukturen, welche die Einbeziehung dieser Interessen in die politischen Entscheidungsprozesse zu leisten vermögen. Im Fall des Chemikaliengesetzes verlief dieser Prozeß durch ein weitverzweigtes Netz informeller und formell institutionalisierter Konsultations- und Repräsentationsmechanismen, in welches nicht nur nationale sondern auch internationale Instanzen wie EG und OECD "eingeknüpft" waren.

3. Hohe Problemkomplexität: Das *policy*-Problem der Chemikalienkontrolle steht beispielhaft für die gesellschaftliche Relevanz fortgeschrittener technologischer und wissenschaftlicher Entwicklung. Einerseits weist es auf die starke Problemträchtigkeit moderner Großtechnologie und der damit zusammenhängenden Akzeptanzprobleme hin, andererseits hängen politische Lösungsversuche dieser Probleme in hohem Maße von wissenschaftlichem Sachverstand und Expertenwissen ab. Als Fallbeispiel bringt dieser Politikprozess daher einen exemplarischen Einblick in die "Verwissenschaftlichung der Politik".

4. Internationale Interdependenzen: Mit der zunehmenden Weltmarktverflechtung ist auch die Verwundbarkeit und Sensibilität gegenüber ausländischen ökonomischen und politischen Entwicklungen gestiegen. Sowohl der Staat als auch die Wirtschaft haben deshalb ein genuines Interesse an internationalen Kontakt-, Informations- und Aushandlungssystemen, über welche Politiken koordiniert und harmonisiert werden können. Dieser Bereich hat im legislativen Prozeß des Chemikaliengesetzes eine große Rolle gespielt. Obwohl dieser Prozeß formell alle Stationen eines nationalen Gesetzgebungsprozesses durchlief, war das Chemikaliengesetz zugleich - besser: vor allem - ein Ergebnis internationaler Politik-Harmonisierung, in welcher die internationalen Organisationen EG und OECD eine wichtige Rolle gespielt haben. Das Chemikaliengesetz kann aus dieser Perspektive als ein Glied einer internationalen Politikdiffusion unter den wichtigsten Industriestaaten gesehen werden.

Schaubild 3: Die internationale Verbreitung von Chemikaliengesetzen



Der "Policy-Prozeß" und die "Policy-Arena" der Chemikalienpolitik waren praktisch schon von Beginn an international angelegt - auch wenn internationale Organisationen formell keine Mitwirkungsrechte im nationalen Rahmen besitzen. Diese Dimension der 'Transnationalität moderner Policy-Prozesse' herauszuarbeiten, ist eine der zentralen Aufgaben der vorliegenden Studie. Unter 'transnational' verstehen wir dabei, daß der Prozeß grenzüberschreitend verläuft und dabei nicht nur ausländische Regierungen, sondern auch internationale Organisationen oder private Organisationen fremder Ländern darin involviert sind (zur Abgrenzung dieses Begriffs von 'international' vgl. Huntington [1972]).

Obwohl die Faktorenkonstellation und politikfeldspezifischen Rahmenbedingungen und Parameter des legislativen Prozesses des Chemikaliengesetzes gewissermaßen "einmalig" sind, und daher sicherlich auch nur begrenzt mit anderen Politikfeldern verglichen werden können, vermittelt eine solche Studie doch fruchtbare Einblicke in das differenzierte Innenleben heutiger Politik. Von einer Fallstudie mehr zu verlangen hieße auch, dieses spezifische Erkenntnisinstrument mißzuverstehen. Fallstudien in unserem Verständnis sind keine Elemente eines kumulativen, universellen und kontinuierlichen Prozesses der Sammlung und Anhäufung "theoriefähiger" bzw. bestätigter Aussagen, die sich asymptotisch einer 'verifizierten' Theorie annähern würden.

Wir begreifen eine Fallstudie als die Anwendung eines theoretischen Apparats auf einen sozialen bzw. politischen Wirklichkeitsausschnitt, um dessen Wirksamkeit und Fruchtbarkeit in der Erklärung von sozialen und politischen Zusammenhängen gewissermaßen zu 'testen'. Aus wissenschaftstheoretischer Perspektive unterscheidet sich in dieser Hinsicht die

Fallstudie nicht von anderen Forschungsstrategien wie zum Beispiel die "vergleichende Studie". Keine Forschungsstrategie eröffnet sich sozusagen voraussetzungslos ihren Untersuchungsgegenstand; Beobachtung, Beschreibung und Analyse setzen immer Theorien voraus. Die forschungsstrategischen Vorteile, welche die Konzentration auf nur einen Fall mit sich bringt, kann nicht unabhängig vom analytischen Bezugsrahmen gesehen werden. (vgl. zur Fallstudie allgemein Alemann/Ortlieb 1977). Operiert eine Analyse mit einem sehr groben theoretischen Apparat, wird auch eine Fallstudie keine große "Tiefenschärfe" zu Wege bringen. Andererseits kann ein sehr feingliedriger theoretischer Rahmen oft erst dann seine volle Wirksamkeit beweisen, wenn er sich auf's Detail konzentrieren kann. Aus dieser Perspektive ist es daher nicht so sehr wichtig, wie weit oder eng ein Untersuchungsgegenstand abgegrenzt wird, sondern welcher theoretische Apparat in Verbindung mit welchem methodischen Arsenal der empirischen Sozialforschung benutzt wird.

Aus der skizzierten erkenntnistheoretischen Sichtweise ergeben sich wichtige Konsequenzen für den Forschungsprozess. Die Konstruktion und Explikation eines 'analytischen Bezugsrahmens', der als "Denkbrille" [T.S.Kuhn] fungieren könnte, sehen wir daher als wichtige Vorbedingung unserer empirischen Untersuchung. Hierzu gehört die systematische, vergleichende Diskussion konkurrierender Erklärungsmodelle, welche die Auswahl von Konzepten für unseren theoretischen Apparat begründen. Dieser konzeptionelle Rahmen wird als eine Art 'Relevanzstruktur für soziopolitische Fakten' die generelle Ausrichtung der Studie lenken und die Auswahl der operativen Instrumente gewissermaßen vorstrukturieren (Meßmodelle, Auswertungs- und Analyseinstrumente). Nun mag hier eingewendet werden, daß mit der Anwendung von Netzwerkkonzepten ja schon ein

theoretischer Rahmen vorhanden sei. Wir gehen aber davon aus, daß - trotz einiger Versuche [Anderson/Carlos 1976, McCord 1982, Laumann 1983] Netzwerkkonzepte noch keine gemeinsame Theorie besitzen. Andererseits implizieren netzwerkanalytische Methoden doch bestimmte theoretische Orientierungen - sind also nicht mit allen Theorien kompatibel.

Der Kern unseres analytischen Bezugsrahmens läßt sich dahingehend zusammenfassen, daß wir eine Politik aus den interessengeleiteten und strukturell restringierten Interaktionen der beteiligten Akteure erklären wollen. Dieses Vorgehen orientiert sich daher einerseits an individualistischen Ansätzen, die in ihren Erklärungen sozialer Phänomene den einzelnen 'Akteur' in den Mittelpunkt stellen. Andererseits gehen in den Ansatz auch strukturalistische Überlegungen mit ein, welche davon ausgehen, daß die einzelnen Akteure in der Verfolgung ihrer Interessen nicht unbeschränkt sind. Orientiert an diesen beiden methodologischen Leitideen, betrachten wir die Entwicklung der untersuchten Politik aus zwei Gesichtspunkten: einmal aus einer synchronen Perspektive, in welcher sich die Betrachtung auf das strukturierte Ensemble der in die Politik involvierten Akteure konzentriert, zum anderen aus der diachronischen Betrachtung, in welcher das Augenmerk auf der Dynamik der Politikentwicklung liegt.

Kein anderes methodisches Instrumentarium eignet sich für eine derartige Forschungsstrategie besser als die Netzwerkanalyse [als Überblick vgl. Knoke/Kuklinski 1982, Berkowitz 1982, Aldrich/Wetten 1981]. Dieses "methodische Arsenal" empirischer Strukturanalyse wurde vor allem innerhalb der letzten 15 Jahre in der amerikanischen Soziologie entwickelt - obwohl es natürlich viele Vorläufer in Psychologie, Sozialanthropologie

und den 'Management Sciences' gibt. Diese Verfahren haben der empirischen Sozialforschung eine ganze Reihe mathematischer Theorien und Verfahren (Matrixalgebra, Struktur- und Gruppenalgebra, Graphentheorie, etc.) verfügbar gemacht, um strukturelle Zusammenhänge zwischen sozialen Akteuren empirisch zugänglich und "faßbar" zu machen. Bereiche, in denen netzwerkanalytische Techniken bisher erfolgreich angewandt wurden, sind Analysen über Unternehmensverflechtung [zur Übersicht vgl. Fennema/Schijf 1978]; Machtstrukturen auf Gemeindeebene [Laumann/Pappi 1976, Pappi/Melbeck 1984], Kommunikationsstrukturen in Bürgerinitiativen [Schenk 1982]; Interorganisatorische Beziehungen [zum Überblick vgl. Paulsen 1985]; nationale Entscheidungsstrukturen [Kriesi 1980, 1982] und sogar internationale Beziehungen [Snyder/Kick 1979].

In der 'policy analysis' wurden solche Methoden bisher nur von Zijlstra [1979] in Holland und von Laumann/Knoke [1982], Knoke/Laumann [1982], Laumann/Knoke/Kim [1985] in einer vergleichenden Studie der Politikfelder 'Energie' und 'Gesundheit' in den USA angewandt. Unter methodischen Gesichtspunkten wird sich unsere Studie eng an diese letztgenannte Untersuchung anlehnen - insbesondere in der Datenerhebung hat uns der standardisierte Fragebogen, den Knoke/Laumann für ihre Studie entwickelten, als Orientierung für unsere eigene Datenerhebung wertvolle Dienste geleistet.

In der Darstellung der Ereigniszusammenhänge greifen wir auf ein Verfahren der Netzplantechnik zurück, welches hilft, die logischen Zusammenhänge der individuellen Ereignisse und Teilprozesse visuell faßbarer zu machen.

Was die Quellen und die Informationsbasis betrifft, auf welchen die vorliegende Arbeit fußt, so hatten wir uns für ein zweigleisiges Vorgehen in der Zusammenstellung der notwendigen Informationsbasis entschieden. Über die verfügbare Sekundärliteratur, durch Zeitungsarchive, unveröffentlichte Dokumente, zu denen wir von Fall zu Fall Zugang erhielten (amtliche Dokumente, Positionspapiere, Gesetzesentwürfe, Sitzungsprotokolle etc.) hatten wir uns zunächst ein möglichst detailliertes Bild des Politikfelds und der Politikentwicklung des Chemikaliengesetzes erarbeitet. Informationen hinsichtlich noch bestehender Wissenslücken und die sogenannten 'Netzwerkdaten' konnten wir in einer mündlichen Befragung von 42 Politikfeldorganisationen erheben.

Die Analyse und Auswertung der Netzwerkdaten erfolgte mittels des am Soziologischen Institut der Universität Kiel entwickelten 'Social Network Investigation System' (SONIS) [Pappi/Stelck 1985; Stelck 1983], das neben einer sehr flexiblen (relationalen) Datenbank sehr leistungsfähige Analyseprozeduren (von graphentheoretischen Indizes, Komponentenanalyse, Matrixalgebra, Clusteranalyse bis zu Blockmodellen) enthält. Zusätzlich verfügt das Programmsystem SONIS auch über Schnittstellen zu mehreren bekannten Netzwerkanalyseprogrammen, wie beispielsweise zu STRUCTURE von Burt [vgl. Melbeck/Nissen/Stelck 1984]. Für Verfahren der multidimensionalen Skalierung benutzen wir das SSA-Programm MINISSA(N) von E. Roskam. Zu den bivariaten Analysen wurden eigene Programme benutzt.

II. Policy-Analysis: Wie die Herausbildung und Durchsetzung einer 'öffentlichen Politik' erklären?

Die Absicht, den Prozeß einer 'öffentlichen Politik' zu untersuchen, das Ziel, die Art und Weise herauszuarbeiten, wie staatliche und gesellschaftliche Akteure auf gesellschaftliche Problemlagen reagieren, wie sie daraufbezogene Bewältigungsstrategien entwerfen und diese schließlich operativ umsetzen, steht ganz in der Tradition der "policy analysis" oder der "policy science". Als gemeinsamen Kern dieser Ansätze sehen wir die problemorientierte Perspektive und die multi-methodische bzw. interdisziplinäre Ausrichtung. Policy-Analysen zeichnen sich im wesentlichen dadurch aus, daß sie alle relevanten Elemente, Variablen und Prozeßstadien einer bestimmten Politik in den Untersuchungsrahmen einbeziehen, um entweder über Ursachen und Gründe des Erfolgs oder Mißerfolgs einer Politik Aussagen fällen zu können, oder einfach nur neue Einsichten über die Funktions- und Wirkungsweise gegenwärtiger sozialer Mechanismen zu erhalten.

Wie auch in vielen anderen Bereichen der Sozialwissenschaft ist die "policy-analysis" inzwischen zu einer sozialwissenschaftlichen Wachstumsbranche geworden. Die schiere Masse der verschiedenen Ansätze und ihr Facettenreichtum brachten es zwangsläufig mit sich, daß sich Definitionen und Konzepte dieses Gegenstandsbereichs stark differenzierten. Eine allgemein akzeptierte Definition der "policy-analysis" zu finden ist daher nur auf sehr allgemeiner Ebene möglich und sinnvoll: "Policy-analysis", so formuliert Thomas R. Dye [1976:1] einfach und doch treffend, "is finding out, what the governments do, why they do it, and what difference it makes". Ein solches Vorhaben bedeutet offensichtlich,

sämtliche Kräfte, Einflüsse und Bedingungen zu untersuchen, welche das Handeln der Träger öffentlicher Politiken formen, und dessen Resultate sich in Absichten, Programmen und deren Umsetzungen manifestieren. Gleichzeitig umfaßt es aber auch das Studium von Faktoren, die verantwortlich dafür sind, daß manchmal Ziele und Intentionen nur Absichten bleiben - d.h. die Analyse sämtlicher Bedingungen und Einflüsse, die für akzidentelle oder systematische Unterlassungen verantwortlich sind. [zur bundesdeutschen Rezeption der Policy-Analysis vgl. Jann 1983; Wollmann 1984; Hartwich 1985].

Eine weitere Spezifizierung ist nötig für die Reichweite "öffentlicher Politik": Der Terminus "policy" wird oft synonym für 'Regierungshandeln' gebraucht. Eine solche Einengung auf staatliche Akteure begreift nicht das gesamte Bedeutungsspektrum dieses Begriffs: Eine Policy umfaßt jeden abstrakten Handlungsentwurf, jedes *"projected program of goal values and practices"* [Lasswell/Kaplan 1950:71], sowohl auf der Ebene von Individuen, Organisationen (z.B. Verbandspolitik, Unternehmenspolitik) als auch von Regierungen. Wir begreifen eine Policy daher allgemein als die verbindliche Festlegung beverteter Handlungsoperationen oder Strategien, um bestimmte Ziele zu erreichen bzw. Probleme zu lösen. Insoweit beziehen sich 'öffentliche Politiken' nicht nur auf Staatshandeln, sondern unter Umständen auch Strategien privater Akteure, wenn sie auf die Erreichung öffentlicher Güter bzw. der Lösung gesellschaftlicher Probleme zielen. Ohne eine solche Ausweitung des Begriffs wäre es nicht möglich, auch Strategien zu fassen, die darauf hinauszielen, zunehmend private Akteure als Träger öffentlicher Politiken zu "benutzen" [vgl. stellvertretend Streeck/Schmitter 1985].

Der Forschungsbereich einer öffentlichen Politik erfaßt aus dieser Perspektive alle Akteure, die in relevanter Weise in den Lösungsprozeß eines gesellschaftlichen Problems involviert sind, von der Problemdefinition über den Entwurf von Problemlösungsstrategien bis hin zu ihrer operativen Umsetzung. Natürlich sind die Relevanzkriterien theorie- und konzeptabhängig: je nach konzeptuellem Bezugsrahmen, je nach Politiktheorie werden andere Akteure oder Faktoren für wichtig erachtet, um eine öffentliche Politik zu erklären. Die Aufstellung eines analytischen Bezugsrahmens, der diese 'Relevanzstruktur' expliziert und offenlegt, ist daher ein wichtiger Schritt dieser Studie.

1. Politikerklärungen: Konkurrierende Modelle und Ansätze.

"Policy-analysis" und "policy-science" selbst verfügen über keine 'policy'-Theorien. Als 'Werkzeugkisten' für Politikanalysen bieten sie eher methodische Orientierungen als Vermittlung eigener Theoriekonzepte. Dies spricht nicht gegen den Umstand, daß sich 'policy'-Analytiker häufig auf bestimmte 'policy'-Modelle berufen. Diese sind aber meist entliehen von großen sozialwissenschaftlichen Paradigmen, allgemeinen Politik- und Gesellschaftstheorien, Theorien 'mittlerer Reichweite' [Merton 1968] oder einfach bestimmten forschungsstrategischen Prämissen. Im folgenden Kapitel werden wir die bedeutendsten Ansätze und Modelle, die gemeinhin zur Erklärung 'öffentlicher Politiken' herangezogen werden, einer vergleichenden Analyse unterziehen.

a. Institutionalistische Ansätze.

Die längste Tradition haben theoretische Konzepte von Politiken, die sich nur auf die formellen Dimensionen des Staats- und Verwaltungshandeln und nur auf die formell hierzu befugten Institutionen beschränken. Solche Ansätze entwickelten sich hauptsächlich aus dem Bereich des Staats- und Verwaltungsrechts heraus und waren insbesondere in der Zeit nach dem zweiten Weltkrieg in der Politikwissenschaft vorherrschend [Falter 1980:430f]. Die Erklärung von Politiken reduziert sich dort auf 'Institutionen-Analyse' (der Regierung, Verwaltung und Parteien); die Politikentwicklung wird meist auf formalisierte und rechtlich institutionalisierte, in Verfassungen, Verwaltungsgesetzen und anderen Rechtsnormen festgelegte "Dramaturgie" reduziert. So schreibt C.J Friedrich [1970:50], einer der bekanntesten 'Institutionalisten': *"Eine politische*

Institution ist ein gefestigtes Machtgebilde, in dem sich die Konformität des Verhaltens nach festen Regeln vollzieht, d.h. sie ist zu einer Gestalt geworden". Die zentralen theoretisch-analytischen Einheiten sind politischen Institutionen wie Parlament, Regierung, Gerichte und politische Parteien. Öffentliche Politiken werden dort im wesentlichen von der Legislative geformt und von Regierung und Verwaltung umgesetzt.

Im allgemeinen richten institutionelle Ansätze der Politikerklärung ihr Augenmerk wenig auf die materielle, inhaltliche Seite einer Politik, und sehen daher meist keinen Zusammenhang zwischen der institutionellen Struktur und den Politikinhalten. Nach Dye (1976:21) beschreiben institutionelle Ansätze gewöhnlich "*specific governmental institutions - their structures, organization, duties, and functions - without systematically inquiring about the impact of institutional characteristics on policy outputs. Constitutional and legal arrangements were described in detail, as were the myriad government offices and agencies at the federal, state, and local level. (...) Public policies were sometimes described, but seldom analyzed. The linkage between structure and policy remained largely unexamined.*"

Die konkreten Handlungsorientierungen der verschiedenen politischen Akteure stehen offenbar außerhalb des Erkenntnisinteresses institutionalistischer Ansätze. So erscheint es, daß das Zusammenwirken des Institutionensystems nur allein durch die Normen und Pflichten der verschiedenen Subjekte geregelt wären.

b. Pluralismustheorie.

Während der Institutionalismus formelle Prozesse überbetonte und den analytischen Blick hauptsächlich nur auf Staat und Parteien beschränkte, die formell zur Entwicklung von politischen Programmen autorisierten bzw. 'lizensierten' Einheiten überstrapazierte, gerieten die Pluralismustheoretiker ins andere Extrem: im pluralistischen Ansatz zählen formelle und rechtliche Strukturen wenig für die Bestimmung einer Politik. Eine "policy" wird dort ausschließlich auf reel wirkende Kräfte zurückgeführt, auf Einflüsse und Interessen des nicht staatlichen Raums - als Resultante eines 'Parallelogramms der Kräfte' auf der politischen Bühne. Die bekanntesten Vertreter dieser Richtung sind zweifellos A.F. Bentley [(1967)] und D. Trumann [(1971)] - für die Bundesrepublik ist sicherlich E. Fraenkel [(1968)] zu nennen.

Der Pluralismusansatz zeichnet ein Bild der Politikentwicklung als eine Reihe von Kämpfen zwischen Interessengruppen, in denen eine unbeschränkte Anzahl von Gruppen ständig mobil, eine jede Gelegenheit nutzt, um Allianzen einzugehen und andere Interessen zu attackieren, um letztendlich möglichst viel Einfluß auf eine öffentliche Politik auszuüben.

Der Staat wird dabei entweder selbst als eine Interessengruppe begriffen, oder als passive neutrale Instanz konzipiert, die den Gruppendruck von außen registriert, und ihre Entscheidungen wie ein unparteiischer Schiedsrichter nach einem Kräftegleichgewicht ausrichtet. So erklärt E. Latham [(1964:49)] *"... what may be called public policy is actually the equilibrium reached in the group struggle at any given moment, and it represents a balance, which the contenting factions or*

groups constantly strive to weight in their favour". Organisationsstrukturen und institutionelle Arrangements, welche Interaktionen regulieren, werden nur spärlich untersucht, da diese in pluralistischer Perspektive ja selbst wiederum nur Ausdruck von Kräfteverhältnissen sind. So wird auch von den formalrechtlichen Verhältnissen wie z.B. einer Staatsverfassung und deren Autonomie abstrahiert. In dieser Hinsicht schreibt Mackenzie über Bentleys Staatsauffassung: "Bentley (ging) davon aus, daß der Staat tatsächlich aufgehört habe zu existieren, oder, um es schärfer zu formulieren, daß der Staat immer eine Illusion war. Für ihn existierte politisch nichts außer den Argumenten und Einflüssen von Interessen, die (natürlich) die Interessen verschiedener öffentlicher Körperschaften miteinschlossen". [Mackenzie 1970:100; vgl. Mackenzie 1955:247ff.].

Ein weiterer wichtiger Punkt ist, daß das pluralistische Modell im Prinzip keine vertikale Differenzierung der Gesellschaft bzw. der Politik zuläßt: es gibt keine herrschenden Klassen oder Eliten, nur konkurrierende Interessengruppen. Der Konkurrenzkampf verhindert eine dauerhafte Konzentration der Macht. Von den konkurrierenden Interessen wird somit auf Dauer keine bevorzugt, auch wenn sich kurzfristige Machtkonzentrationen bilden können, die aber aufgrund der permanenten Instabilität und Fluidität letztlich immer wieder neuen Machtzentren weichen müssen.

c. Elitentheoretische Ansätze

Eine wichtige Kritik der pluralistischen Konzepte wurde in elitentheoretischen Ansätzen formuliert. Hierunter ist eine sehr pointierte Variante das Konzept der 'Machtelite'. In diesem Konzept wurden die Kernstücke des Pluralismusgedanken (die Neutralität des Staates, die Vorstellung eines 'chancengleichen' Kampfes der Interessen und die Idee eines Kräfteausgleichs) einer scharfen Kritik unterzogen. Dem Pluralismus-Modell mit seiner charakteristischen Machtdispersion wurde ein Modell gegenübergestellt, in dem politische Macht hochgradig konzentriert ist; ein Modell, in dem eine kleine Gruppe die politische Macht in der Gesellschaft vollkommen monopolisiert.

Politiken sind in diesem Ansatz ein ungebrochener Ausdruck der Interessen einer Machtelite, welche an den Schalt- und Kommandostellen von Wirtschaft und Politik ihren Willen, unbeeinträchtigt von demokratischen Spielregeln, durchsetzt. Der Gesellschaftsteil, der nicht zur Elite gehört, ist irrelevant für die Entscheidungsprozesse. Die bekanntesten Theoretiker dieser Richtung sind C. W. Mills [1956] und dessen Schüler Domhoff [1967]; ein Ansatz mit eher marxistischer Orientierung ist von Miliband [1974] vorgelegt worden. Elitentheoretiker operieren in der Analyse politischer Prozesse generell mit einem dichotomen Bild der Gesellschaft, wie es von Lasswell [1936:13] so plastisch gezeichnet wurde. *"The study of politics is the study of influence and the influential (...). The influential are those who get the most of what there is to get. (...) Those who get the most are elite; the rest are mass."* In Elitentheorien sind 'Individuen' die Bezugseinheiten der Analyse, und ihre Interessen und Machtpositionen sind die Hauptelemente einer Po-

litikerklärung. Aus dieser Perspektive konstruiert auch der Machtelitenansatz ein Gesellschaftskonzept, in dem ein Machtblock politischer, militärischer und ökonomischer Funktionsträger, welcher über familiäre, soziale und kulturelle Bindungen zu einer Einheit zusammengeschweißt ist, den Staat als Instrument benutzt, um die Interessen der Elite in allen gesellschaftlichen Bereichen durchzusetzen.

Dieses relativ einfache Gesellschaftsmodell ist angesichts der komplexen Wirklichkeit auch im elitentheoretischen Lager selbst auf Kritik gestoßen. So hatte beispielsweise S. Keller (1963) dem Machtelitenmodell eine Gesellschaftstheorie gegenübergestellt, welche nicht von einer herrschenden Elite, sondern von einer Vielzahl autonomer Funktionseleiten in der Gesellschaft ausgeht. *"In highly industrialized societies (...) power has become less arbitrary and personal and is increasingly shared among various groups and institutions. The differentiation of elites into specialized and partly autonomous entities has shattered the image of a single homogenous power center. A 'center' still exists, of course, but is internally divided."* (Keller 1963:277).

Dieser Ansatz wurde von Knoke (1981) als *"Multiple-Elites Model"* bezeichnet und in bezug auf das in ihm repräsentierte Bild gesellschaftlicher Machtstrukturen zwischen Pluralismustheorie und Machtelitenmodell eingestuft. Was die Rolle des Staates in diesem Modell betrifft, präzisiert Knoke (1981:288): *"The state in the multiple-elites model is one of many power hierarchies with its own claims on social resources. The organizational imperative of growth, survival, and autonomy suffuses state institutions just as much as those of the private sector. State objectives are pursued to some extent independently of, and sometimes in*

conflict with, ends sought by other elites. Thus, the state is neither a disinterested broker nor a helpless captive of other institutional elites."

d. Marxistische Ansätze

In der traditionellen marxistischen Politiktheorie waren 'policies' Ausdruck des Willens der herrschenden Klasse, beherrschte ja auch die ökonomisch herrschende Klasse (entsprechend dem Konzept der Demokratie als Diktatur der Bourgeoisie) den Staatsapparat. Eine moderne Version marxistischer Politiktheorie, welche die Konzentration ökonomischer Macht in Gegenwartsgesellschaften in die marxistische Politiktheorie zu integrieren versucht, ist die Theorie des "staatsmonopolistischen Kapitalismus". In diesem Ansatz ist ein Kennzeichen heutiger Politik die Fusion der Macht der Monopole mit der Macht des Staates, womit der Staat zum *"politischen Machtinstrument der Finanzoligarchie"* [Autorenkollektiv 1971:319] wird, dessen sich die Finanzoligarchie bzw. das Monopolkapital willfährig bedienen kann. Politiken erklären sich dort als Ergebnis von Klassenkämpfen, die aber von der Finanzoligarchie bzw. vom Monopolkapital vollkommen dominiert werden. Von verschiedener Seite wurden diese Ansätze "instrumentalistisch" bezeichnet, weil auch hier Staat und Politik als bloßer instrumenteller Ausdruck des Willens einer kleinen Gruppe von Akteuren betrachtet werden [vgl. Poulantzas 1976, Gold et al. 1975].

Sicherlich sind marxistische Ansätze nicht auf die StaMoKap-Theorie reduzierbar. Neben dieser Richtung gibt es noch eine Fülle unterschiedlicher Ansätze, die aber hier nicht diskutiert werden können [einen instruktiven Überblick gibt Knapp 1979].

Eine weitere, wichtige paradigmatische Strömung im Marxismus sind Ansätze, die Erklärungsschemata verwenden, wie sie auch in strukturfunktionalen Ansätzen zu finden sind: die verschiedenen Formen des Staatsinterventionismus werden dort als Ausdruck von Funktionsbedürfnissen des Akkumulations- und Reproduktionsprozesses des Kapitals erklärt. Voraussetzungen der Kapitalakkumulation (wie infrastrukturelle Vorleistungen, funktionierende Rechtssysteme, und effektive legitimatorische Mechanismen) sind ein Aufgabenbestand, der von den einzelnen Kapitalien aufgrund der Konkurrenzverhältnisse nicht erledigt werden kann und daher systemlogisch einen "fiktiven Gesamtkapitalisten" notwendig hat. Dieser "kapitalistische Schiedsrichter" hat dann im Interesse der Erhaltung der kapitalistischen Gesellschaftsformation, die Erfüllung dieser Aufgaben zu garantieren.

e. Funktionalistische Ansätze

Neben Pluralismus ist auch der Strukturfunktionalismus als Reaktionsweise auf die analytische Rigidität des Institutionalismus zu sehen. Die Übernahme strukturfunktionalistischer Konzepte der Gesellschaftstheorie Parsons in die Politikanalyse (vor allem durch D. Easton [1953] und G. Almond [1960]) sollte hinter den formellen Verhältnissen der Politik die reell wirkenden Kräfte aufdecken.

Im Vergleich zu den skizzierten Ansätzen nehmen diese Konzepte einen vollkommenen Perspektivenwechsel vor. Politiken werden nicht mehr durch Handeln politischer Subjekte erklärt, sondern abstrakt als funktionale Leistungen eines politischen Systems begriffen. Das politische System, zuständig für bestimmte Aspekte der Systemerhaltung, wird als

eine Struktur begriffen, die ständig solche Leistungen produziert, welche für die Bestandsicherung des Gesellschafts-system unabdingbar sind. Öffentliche Politiken sind aus dieser Perspektive als Steuerungsleistungen interpretierbar, die für die Systemerhaltung unabdingbar sind und daher von einem hierfür spezialisierten Subsystem notwendigerweise produziert werden. Insofern korrespondieren Politiken daher immer mit Systemproblemen: jede Leistung des Politischen Systems wird mit einem darauf bezogenen Bedürfnis verbunden. Der Policy-Begriff dieses Ansatzes reduziert sich im wesentlichen auf Problemlösungsprozesse [vgl. Mayntz 1982]. Öffentliche Politiken erklären sich nach diesem Interpretationsmuster - grob und etwas pointiert skizziert! - erstens durch die Existenz systemischer Problem- und Bedürfnislagen, und zweitens aus der Ausgangsprämisse, daß die Regierung bzw. das politische System den Selbstregelungsautomat darstellt, der die Probleme zu lösen hat.

Wie schon erwähnt, findet man diese Argumentation interessanterweise auch in neomarxistischen Politikkonzepten. Die allgemein funktionalistische Ausgangsprämisse ist dabei nur insoweit modifiziert, als daß das System spezifisch kapitalistisch formbestimmt ist. Der Staat fungiert als 'ideeller' Gesamtkapitalist, der nicht nur die Gesellschaft als solche, sondern insbesondere als 'kapitalistische' aufrecht zu erhalten hat. Bildungspolitiken, Forschungs- und Entwicklungsmaßnahmen des Staatsapparates, Sozialpolitiken im weitesten Sinne und Umweltpolitiken erfüllen hier nur den einen Zweck, die Akkumulations-, Legitimations- und Profitsicherungsbedürfnisse der kapitalistischen Gesellschaftsformation zu gewährleisten und damit langfristig das System zu stabilisieren. 'Kritische' Funktionalisten wie Habermas [1973] und Offe [1972] gehen im Grunde von identischen Schemata aus. Der Unterschied zu tradi-

tionellen Funktionalisten liegt nur darin, daß das funktionale Schema herangezogen wird, um nachzuweisen, daß das politisch-administrative System auf Grund von internen Kapazitätsbeschränkungen und Restriktionen diese funktionalen Anforderungen nicht erfüllen könne.

Funktionalistische Erklärungsmuster sind seit langem zum Teil sehr massiv kritisiert worden [vgl. Carlsson 1980, Hempel 1965, Stegmüller 1974: kapitel VIII]. Der häufigste Kritikpunkt lehnt funktionalistische Erklärungsmuster als prinzipiell tautologisch und teleologisch ab. Wenn sich Politiken beispielsweise durch ihre intendierten Resultate erklären, die sie zur Systemerhaltung erreichen müssen, so ist diese Argumentationsweise zirkulär. In dieser Hinsicht kritisiert Jon Elster [1982: 458], daß insbesondere in neomarxistische Varianten dieser Ansätze *"the needs of capital somehow bring about their own fulfillment."*

e. Strukturalistische Konzepte.

Wie es der Grundgedanke strukturalistischer Handlungserklärungen ist, soziale Praxis auf zugrundeliegende Tiefenstrukturen, einer Art "generative Handlungsgrammatik", zurückzuführen [vgl. zum Strukturalismus: Wahl 1973, Schivy 1969, Fages 1974, Deleuze 1975], versuchen strukturalistische Politiktheorien, Politiken als Ergebnis von Strukturwirkungen auf soziale Akteure zu erklären.

Orientiert an einer derartigen Idee, haben insbesondere Althusser, Balibar, Godelier und Poulantzas eine marxistisch-strukturalistische Gesellschaftstheorie zu entwickeln versucht, in der das Handeln sozialer Ak-

teure nicht mehr auf deren subjektivem Willen und Strategien, sondern auf die mit strukturellen Positionen verbundenen Handlungszwängen zurückgeführt wird. Wenn beispielsweise Althusser das Handeln gesellschaftlicher Subjekte in ökonomischen Strukturen erklären will, so präzisiert er, daß " ... die wahren Subjekte darin nicht jene sind, welche die Plätze eingenommen haben, konkrete Individuen oder reale Menschen, ebensowenige wie darin die wahren Objekte die Rollen sind, die sie innehaben, und die Ereignisse, die geschehen, sondern zunächst die Plätze in einem topologischen und strukturalen Raum, der durch die Produktionsverhältnisse bestimmt ist." [Althusser /Balibar 1972:242; Deleuze 1975: 275].

Aus dieser Perspektive faßt Poulantzas den Staat als eine Apparatur, die, obwohl von der herrschenden Klasse beherrscht, doch, ähnlich der Pluralismustheorie, die 'materielle Verdichtung des Kräfteverhältnisses zwischen Klassen und Klassenfraktionen' darstellt. Im Unterschied zu gruppentheoretischen Ansätzen pluralistischer Provenienz werden dabei aber die Kräfteverhältnisse zwischen den verschiedenen Gruppen als strukturell bedingt betrachtet. Machtpositionen sind jeweils abhängig von der strukturellen Position der verschiedenen Gruppen in der Struktur der Produktionsweise innerhalb einer Gesellschaftsformation. Darüberhinaus geht Poulantzas von einer historischen Sedimentierung dieser Kräfteverhältnisse im Institutionssystem des Staates aus. Der Staat ist bei Poulantzas eine eigenene institutionelle Einheit, die nicht selbst unmittelbar auf vorherrschende soziopolitische Kräfteverhältnisse zurückgeführt werden kann. "Meiner Ansicht nach bildet der Staatsapparat", schreibt Poulantzas in einer Kritik an Miliband, "eine objektives System spezieller "Zweige", deren Beziehungen eine spezifische innere Einheit

vorstellt und weitgehend einer eigenen Logik gehorcht." [Poulantzas 1976:16]. Diese Vorstellung basiert auf dem 'Immanenzprinzip' des Strukturalismus, nach dem Strukturen insoweit spezifische Eigenwirksamkeit besitzen, als daß sie in ihrer Funktionsweise nicht auf andere Strukturen reduzierbar - daher relativ autonom - sind. Die Etablierung einer Politik wird aus dieser Perspektive nicht als bloßer direkter und unmittelbarer Ausdruck gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse begriffen, sondern die sozialen Kräfteverhältnisse werden immer durch die besondere Struktur, die eigene Dichte und Widerstandskraft des Staates sozusagen gebrochen vermittelt. Eine 'policy' versteht N. Poulantzas daher *"als Resultante der in die Struktur des Staates (der Staat als Verhältnis) selbst eingeschriebenen Klassenwidersprüche"* [1978:122].

Dies impliziert einen analytischen Fokus nicht nur auf außerstaatliche Kräfteverhältnisse und Sozialstrukturen, sondern besonders auch auf die Binnenstrukturen des Regierungs- und Verwaltungsapparates. Dieser Schwerpunkt ist übrigens auch in einer Arbeit von C. Offe zu finden, in der die Binnenstrukturen des Staates in ihrer Rolle als *'Gleisanlagen gesellschaftlichen Verkehrs'* betont werden, welche die *'Vermittlungsformen'* gesellschaftlicher Interessen in Politiken vorzeichnen [vgl. Offe 1975:9ffl.].

Der Kerngedanke strukturalistischer Forschungsstrategie in der Politikanalyse ist somit, daß gesellschaftliche Kräfteverhältnisse in der Gesamtgesellschaft zur Erklärung von Politiken nur insoweit relevant werden, als organisatorische Vermittlungsmechanismen existieren, welche diese Kräftebeziehungen mit dem staatlichen Institutionensystem gewissermaßen *'organisieren'*. Diese Erkenntnis der Bedeutung staatlicher Bin-

nenstruktur für die Etablierung einer Politik ist damit eine wichtige Errungenschaft dieses Ansatzes - ebenso wie das analytische Augenmerk auf die strukturelle Bedingtheit des Handelns sozialer Kräfte selbst.

Allerdings wird das strukturalistische Modell oft überstrapaziert, wenn soziale Praxis nur noch als Ensemble von Strukturwirkungen begriffen wird, und damit voluntaristische Momente aus sozialem und politischem Handeln vollkommen evakuiert werden. Anzunehmen, daß strukturelle Restriktionen Handlungsspielräume soweit einengen, daß Wahlfreiheit, strategisches und taktisches Verhalten überhaupt hinfällig würden, wäre sicher eine andere Form des Reduktionismus, die ebensowenig Plausibilität besitzt wie der individualistische und psychologistische Reduktionismus in der Erklärung sozialen Handelns.

g. Die neue politische Ökonomie (NPÖ).

Während die bisher skizzierten Ansätze als Analyseeinheiten gesellschaftliche Aggregate wie Klassen, Gruppen, Soziale Systeme benutzen, liegt der Schwerpunkt von Forschungsstrategien, die sich an der Neuen Politischen Ökonomie orientieren, auf den individuellen politischen Akteuren und deren rationalen Entscheidungen. Kollektive politische Erscheinungen werden dabei konsequent aus dem Zusammenwirken vieler Einzelentscheidungen der politischen Akteure erklärt. Die wichtigsten Anwendungen dieses Forschungsprogramms lassen sich in der Theorie des Parteienwettbewerbs [Downs, Herder-Dorneich/Groser] und der Neben-Produkttheorie politischen Handelns von Olsen [1965] beobachten. [Zum Überblick vergleiche G. Kirsch 1974].

Eine Politikentwicklung wird in diesem Ansatz im wesentlichen als Produktionsprozeß eines politischen Gutes verstanden, für das auf dem politischen Markt eine zahlungskräftige Nachfrage existiert. Die Zahlungsmittel sind hauptsächlich die Wählerstimmen, um welche die einzelnen Parteien konkurrieren. Unter diesen Konkurrenzbedingungen kann eine Partei nur dann erwarten, wiedergewählt zu werden, wenn sie politische Güter anbietet, die den Vorstellungen der Wähler am nächsten kommen. Das Handeln der politischen Akteure (Parteien, einzelne Politiker, Bürokraten ist konsequent am individuellen Eigennutz ausgerichtet: politische Ämter sind nur Mittel für persönliche Status- und Einkommenssicherung und Wahlsiege nur Mittel, um diese Ämter zu erreichen. *"Der Politiker unseres Modells, schreibt A. Downs [1957:28], "strebt nie ein Amt als Mittel an, bestimmte Ziele zu erreichen, sein einziges Ziel ist vielmehr, die Früchte zu ernten, die der Amtsbesitz als solcher mit sich bringt."*

Öffentliche Politiken, d.h. die Produktion und das Angebot politischer Güter ergeben sich nur als Nebenprodukte dieser durch den individuellen Eigennutz regulierten politischen Interaktionen. Institutionelle Formen, wie beispielsweise die demokratische Verfassung, werden dort gewissermaßen als 'ordnungspolitische Arrangements' begriffen, welche die Funktionsbedingungen des politischen Marktes aufrechterhalten. Herder-Dorneich/Groser [1977:66] nennen es deshalb *"die List der Demokratie"*, wenn Politiken nur als Nebenprodukte eines politischen Wettbewerbs entstehen, in dem die verschiedenen Akteure nur ihre Einzelinteressen verfolgen.

Ein ähnliches Bild zeichnet dieser Ansatz von der politischen Beteiligung organisierter Interessen: Auch diese betreiben nicht *lobbying* auf-

grund der Mitgliederinteressen, welche sie in der politischen Arena vertreten, sondern politische Interventionen von Interessenverbänden sind auch wiederum als Nebenprodukt genereller Organisationssicherungsstrategien konzeptionalisiert [Salisbury 1970; Olson 1965:132-141]. Verbände sind *political entrepreneurs*, und die politische Vertretung von Mitgliederinteressen ist nur eine Randbedingung für Organisationssicherung unter vielen.

In der NPÖ unterliegt die Programmgestaltung einer Politik Marktbedingungen und wird daher meist auch in Analogien zu Angebot/Nachfragerelationen und Preisverhältnissen (Stimmen, Mitglieder etc.) erklärt: die Stimmenmaximierungskalküle strukturieren das Programmangebot der einzelnen Konkurrenten, und der Verdrängungswettbewerb wird in Zusammenhang mit den konstitutionellen Entscheidungsregeln reguliert, welche Politik letztendlich 'obsiegt', also von der Öffentlichkeit 'gekauft' wird. [für eine Anwendung der NPÖ auf Umweltpolitik vgl. B.S. Frey 1974].

h. Die Korporatismustheorie.

Das Korporatismuskonzept hat sich insbesondere aus der Kritik der Pluralismus-Theorie herausgebildet (vgl. stellvertretend Lehmbruch/Schmitter [1979], Schmitter/Lehmbruch [1982], von Alemann [1981], Cawson [1985]). Entgegen der pluralistischen Konzeption, die den "policy"-Prozeß als einen Kampf zwischen einer Vielzahl von Interessengruppen begreift, der dann vom Staat als neutralem Schiedsrichter ratifiziert wird, erklärt das Korporatismus-Modell eine *policy* als ausgehandelten Kompromiß zwischen dem Staat und einer limitierten Anzahl mächtiger Interessengruppen, als Resultante einer ganz spezifischen Strategie und Technik der

Politikformulierung. Im Interesse einer effektiven und friktionslosen Implementation einer Politik gewähren die für ein politisches Programm zuständigen Behörden einer Reihe privater Organisationen, welche mittels ihrer Machtmittel den Erfolg einer Politik wirksam beeinträchtigen können, die Möglichkeit, am Entwurfstadium der Politik teilzunehmen. Hiermit wird privaten Organisationen ein quasi-öffentlicher Status verliehen [Offe 1981], und man läßt sie somit faktisch an den rechtlichen Ressourcen öffentlicher Organisationen teilhaben.

Entsprechend dem Modell sind solche 'policy'-Strategien von bestimmten institutionellen und politikstrukturellen Arrangements abhängig. Auch in diesem Modell wird davon ausgegangen, daß die verschiedenen Akteure rational und interessenorientiert handeln. Voraussetzung für den Einsatz korporatistischer Arrangements als '*policy instruments*' sind spezifische institutionelle und politikstrukturelle Rahmenbedingungen, welche die Interaktion der verschiedenen politischen Akteure einer spezifischen, neuen Rationalität unterwerfen, nach der Akteure sich nicht mehr am nackten Eigeninteresse orientieren, sondern 'Gruppeninteressen' in ihre Handlungskalküle mit einbeziehen. Hier sind interne Organisationsgefüge der politischen Akteure, die interorganisatorischen Beziehungen zwischen den Interessenorganisationen eines Politikfeldes untereinander, und die Beziehungen dieser zum Staat wichtig, um eine solche Handlungsrationallität zu produzieren.

Das korporatistische Modell geht von einer Politikarena aus, in der keine Konkurrenz zwischen den verschiedenen, hierarchisch geordneten Interessenverbänden besteht. Die Interessenverbände selbst sind gegenüber ihrer eigenen Mitgliederschaft relativ autonom, also in ihrer Exis-

tenz nicht vollkommen von den Mitgliederinteressen abhängig. Die interorganisatorischen und intraorganisatorischen Arrangements, welche das Handeln der verschiedenen Akteure einbinden, werden als strukturelle Bedingungen begriffen werden, welche korporatistische Kompromißvereinbarungen in policy-Prozessen für die jeweiligen individuellen und korporativen Akteure rational machen. Hierfür müssen allerdings einige Bedingungen gegeben sein: die staatlichen Stellen müssen einerseits in der Durchführung einer intendierten Politik abhängig sein vom Kooperationsverhalten und der Unterstützung durch eine begrenzte Zahl privater Interessenorganisationen, andererseits müssen diese bereit sein, diesen Organisationen Partizipationsmöglichkeiten im Entscheidungsprozeß zu gewähren; als Zahlungsmittel für Kooperation in der Durchführung einer Politik. Die Voraussetzungen auf seiten der Interessenverbände sind die Verfügbarkeit über Ressourcen, mittels derer eine bestimmte Politik im eigenen Aktions-bzw. Interessenbereich unterstützt werden kann: sei es durch Kontrolle oder Verpflichtungsfähigkeit der Mitgliedschaft, sei es durch bloße Informationsvermittlung über technische bzw. operative Details an der "Implementationsfront". Korporatistische Arrangements können sogar soweit führen, daß der Bedarf an staatlicher Regulierung überhaupt wegfällt, wenn Interessenverbände in der Abwehr einer ungeliebten staatlichen Interventionspolitik die Bewältigung von Problemlagen bzw. die Bereitstellung von "politischen Gütern" vollkommen selbst übernehmen [vgl. das Konzept der 'privaten Interessenregierung' von Streeck/Schmitter 1985].

Im folgenden werden diese verschiedenen Ansätze einer vergleichenden Betrachtung unterzogen. Dies ist nicht einfach, da alle Begriffe und Konzepte benutzen, die jeweils nur innerhalb ihrer eigenen theoretischen

Verweisungszusammenhänge Bedeutung besitzen. So ist es beispielsweise schlecht möglich, den Begriff der Elite in ein marxistisches Klassenkonzept zu verpflanzen: Der Begriff 'Elite' lebt nur innerhalb des begrifflichen Rahmens der Eliten-Theorie, ist also nur mit einer begrenzten Anzahl anderer sozialwissenschaftlicher Begriffen kompatibel. Es ist daher notwendig, eine Metaebene zu konstruieren, auf der allgemeine Vergleichspunkte und Kriterien aufgestellt werden können, mittels derer die immanenten Beschränkungen und Präjudizierungen einerseits und die Errungenschaften der verschiedenen Theorien und Modelle andererseits sichtbar werden. Für eine 'policy'-Analyse kann ein derartiger Modellvergleich helfen, ohne durch Gelegenheits-Erweiterungen und ad-hoc-Kombinationen existierender Ansätze in ein ekklektisches Fahrwasser zu geraten, auf systematische Weise fruchtbare analytische Elemente und Konstruktionsprinzipien herauszuarbeiten, welche dann die Grundlage für einen analytischen Bezugsrahmen bilden können. Im folgenden werden wir deshalb vier Ebenen skizzieren, auf denen die verschiedenen Ansätze miteinander verglichen werden sollen.

1. Welches sind die Hauptelemente oder die Hauptakteure des Modells?
2. Wie sind die Hauptelemente des Modells miteinander in Beziehung gesetzt?
3. Welche Rolle spielt der Staat im Modell?
4. Was ist das logische Erklärungsschema für die Erklärung einer öffentlichen Politik?

In bezug auf die formale Modellstruktur operieren sicherlich sowohl die verschiedenen marxistischen als auch die strukturfunktionalistischen Ansätze mit den größten Aggregaten: 'Klassen' als handelnde Subjekte,

oder 'Systeme' als analytische Bezugspunkte sind weit entfernt von der empirisch zugänglichen Realität. Pluralismusansätze, Elitentheorien, die 'Neue Politische Ökonomie' und das Neokorporatismuskonzept dagegen arbeiten mit theoretischen Entitäten, welche direkt als empirische Erhebungseinheiten fungieren können. Während aber Elitentheorien und NPÖ stark den individuellen Akteur, das Individuum in den Vordergrund schieben, operieren die beiden gruppentheoretischen Varianten Neokorporatismus und Pluralismus vornehmlich mit Organisationen bzw. Interessengruppen als analytische Einheiten einer Politikerklärung.

Auch in der Art und Weise, wie die Beziehungen der Haupteinheiten der Modelle zueinander gesehen werden, unterscheiden sich die Ansätze zum Teil beträchtlich. Das institutionalistische Modell betont sehr stark formale und legale Beziehungen und organisatorische Aspekte von Politikentwicklungen. Demgegenüber betonen marxistische Ansätze, Pluralismus und Strukturfunktionalismus fast ausschließlich informelle Kräftebeziehungen zwischen den Hauptakteuren. Korporatismus und manche NPÖ Ansätze schließlich verbinden institutionalistische und organisationssoziologische Untersuchungen mit Interessenanalysen - können daher sozusagen als "neoinstitutionalistische" Ansätze [March/Olsen 1984] begriffen werden.

In bezug auf Machtverhältnisse und Statusdifferenzierung gibt es ebenfalls gravierende Unterschiede. Der Pluralismusansatz geht von einem Konkurrenzverhältnis multipler Akteure aus, das dauerhafte vertikale Schichtung - im Prinzip! - verhindert. Dagegen fußt das marxistische Konzept im Kern auf der Vorstellung einer vertikalen Klassenteilung entlang den strukturellen Akteurpositionen in den Produktionsverhältnis-

sen. Eine ähnliche vertikale Aufteilung der Akteure macht das Elitenmodell; wobei hier die vertikale Schichtung entlang der Funktionen in den verschiedenen institutionellen Sektoren der Gesellschaft verläuft. Die Masse - anders als in vielen marxistischen Konzepten - ist allerdings irrelevant für politische Prozesse. Das marxistisch-strukturalistische Modell schließlich möchte offensichtlich die pluralistische Idee der horizontalen Differenzierung der Gesellschaft mit der vertikalen Schichtung entsprechend der marxistischen Theorie verbinden, gleichzeitig möchte es aber auch das Augenmerk auf institutionelle Strukturen des Staates legen. Ähnlich liegt der Fall bei dem Korporatismusmodell: dieser Ansatz betont sehr stark institutionelle Beziehungen und hierarchische Schichtung der politischen Akteure, vernachlässigt aber trotzdem nicht die horizontale, funktionale Differenzierung der Gesellschaft und auch nicht informelle Arrangements zwischen den politischen Akteuren. Die Neue Politische Ökonomie schließlich geht ähnlich wie die Pluralismustheorie von einer marktähnlichen politischen Arena aus. Hier regelt die Konkurrenz Interakteurbeziehungen und verhindert - entsprechend dem Konzept - dauerhafte Machtdifferentiale.

Fast alle Modelle - außer Institutionalismus und Strukturfunktionalismus - gehen davon aus, daß sich die jeweiligen Handlungseinheiten, die Akteure, entsprechend ihren Interessen verhalten, sie fußen daher prinzipiell auf dem Schema einer 'Interessenerklärung' [vgl. Ball 1979]. Im struktur-funktionalistischen Ansatz orientieren sich Akteure entsprechend vorherrschender Normen; hier existiert allerdings eine starke Affinität zum strukturalistischen Modell, in dem Handlungsorientierungen sich aus den strukturellen Zwängen ergeben. Dem Institutionalismus stellt sich diese Frage überhaupt nicht, oder sie wird ähnlich wie im

Strukturfunktionalismus gelöst: Die Akteure handeln entsprechend der mit ihren Positionen korrespondierenden institutionalisierten Rollenerwartungen, welche in Gesetzen und anderen rechtlichen Verfahrensregeln institutionalisiert sind.

Welche Rolle spielt nun der Staat in diesen verschiedenen Konzepten? Die offensichtlich stärkste Rolle spielt der Staat sicherlich im Institutionalismus, ist ja 'policy-making' hier ausschließlich den formell dazu befähigten Institutionen reserviert: Regierung, Parlament und Parteien. Eine ähnlich starke Rolle spielt der Staat sowohl in den verschiedenen marxistischen Varianten als auch im Neokorporatismus. Während aber die marxistischen Varianten den Staat in seiner Einheit und seinen Fähigkeiten meist überdimensionieren (der Deus ex machina!), begreift der Neokorporatismus den Staat als einen Komplex nur wenig konsistenter, untereinander verbundener Organisationen (Agenturen, Behörden, 'Agencies' [vgl. Schmitter 1984], die sich nicht so sehr von ihren Funktionen her, sondern eher in Bezug auf die Verfügbarkeit über spezifische Ressourcen von der übrigen gesellschaftlichen Organisationen unterscheiden. Der Staat ist dort weder ein passives Instrument, noch eine neutrale Instanz, sondern ein institutioneller Komplex mit Eigeninteressen, der aktiv auf die Gesellschaft einwirkt. Im Strukturfunktionalismus wird zwar meist nicht vom Staat, sondern vom politischen System gesprochen, doch auch hier spielt die Struktur des politisch-administrativen Bereichs eine wichtige Rolle in der Erklärung, wie gesellschaftliche Probleme politisch bearbeitet werden. Relativ unbedeutend ist der Staat hingegen in der Pluralismustheorie; abhängig von der jeweiligen Variante wird der Staat dort teils als neutraler Schiedsrichter des Gruppenkampfes, teils als eigene Interessengruppe begriffen. Eine ähnlich schwache Rolle

spielt der Staat im Modell der NPÖ: Hier wird der Staat meist auf ein bloßes Ensembl von ordnungspolitischen Arrangements reduziert, welche die Aufgabe haben, das Funktionieren des politischen Marktes zu gewährleisten. Im Machteliten-Modell schließlich - und einer Varianten marxistischer Theorie - wird der Staat zu einem bloßen Instrument der herrschenden Elite oder herrschenden Klasse reduziert.

Die Politikerklärungen schließlich (vgl. Schaubild 3) können entsprechend ihrer logischen Erklärungsschemata wie folgt klassifiziert werden: Einerseits unterscheiden sie sich grundsätzlich darin, ob eine Politik handlungstheoretisch, also als Ergebnis des Handelns eines oder mehrerer Akteure erklärt wird, oder ob das funktionalistische Erklärungsschema angewandt wird, in dem Politik abstrahiert von den einzelnen Akteuren und Interessen als 'quasiautomatische' Bestandsicherungsleistung ausgelegt wird. Neben dem strukturfunktionalistischen Modell wenden auch viele neo-marxistische Ansätze dieses letztgenannte Erklärungsschema an. Alle übrigen Modelle beinhalten im Grunde handlungstheoretische Modelle - obwohl diese meist nicht expliziert sind. In dem, was diese als 'empirische Handlungseinheiten' begreifen, reicht die Spannweite aber von 'Klassen' bis hin zu empirisch beobachtbaren Organisationen und Individuen. Erklärungen, in denen das Politik bestimmende Akteurfeld auf ein großes Handlungsaggregat reduziert wird, einen 'Superakteur' sozusagen, können im Anschluß an Poulantzas (1976) und Gold et al. (1975) als 'instrumentalistisch' bezeichnet werden. Demgegenüber bezeichnen wir Erklärungen, welche auf der Ebene individualistischer Entscheidungseinheiten ansetzen und Politiken als Aggregat der Handlungen und Entscheidungen dieser Einheiten erklären, als 'individualistisch'. (Buchanan

Schaubild 4: P o l i c y - M o d e l l e

Modell / Ansatz	Haupteinheiten bzw. Hauptakteure	Beziehungen zwischen Haupteinheiten	Rolle des Staates	Policy-Erklärungs-Schema
Institutionalismus	Staatliche Institutionen, Parteien	formelle, rechtsför- mige Beziehungen	Neutrale Instanz	Policy = Ergebnis rechtlich institutiona- lisierter Praktiken.
Pluralismus	Interessengruppen	Konkurrenz, Interessenkampf	Neutraler Schieds- richter, eigene Interessengruppe	Policy = Ergebnis eines Kampfes zwischen einer Vielzahl von Interessen
Marxismus	Klassen, -fraktionen, Staatsapparat	Klassenkampf; Herr- schaft der ökonomi- sch dominierenden Klasse	Herrschaftsinstrument der Bourgeoisie bzw. einer B.-Fraktion	Policy = Interessen / Willen der herrschenden Klasse
Funktionalismus	Gesellschaftssystem, Subsysteme, poli- tisches System	Funktionale Einbindung in Gesamtsystem	Funktional ausdif- ferenziertes Subsys- tem zur Produktion von Bestandssicherungs- leistungen.	Policy = systemischer Selbstregulierungspro- zess
Strukturalismus	Staatsapparate, Klassenfraktionen Produktionsweisen	Strukturell bedingter Kampf zwischen Klassen u. -fraktionen	relativ autonomer Schiedsrichter zwi- schen Fraktionen der herrschenden Klasse	Policy = Resultante strukturell bedingter Klassenkämpfe
Elitentheorie	Elite(n), Masse	Elitenherrschaft; Konkurrenz zwischen multiplen Eliten	Instrument der herrschenden Elite(n)	Policy = Umsetzung der Interessen bzw. Präfe- renzen der Elite
Neue Politische ökonomie	Wähler, Parteien, 'politische Entre- preneurs'	Konkurrenz	'politischer Entrepre- neur'	Policy = Nebenprodukt in- dividueller Nutzenmaximi- ungsstrategien der Poli- tiker (Stimmenmaximierung, Ämterkonservierung).
Neokorporatismus	Staat, wenige mäch- tige Interessen- gruppen	Hierarchie, konzer- tierte Kooperation	Relativ autonomer komplex öffentlicher Agenturen mit insti- tutionellen Eigen- interessen; "Organi- sateur der Gesellsch."	Policy = stabiler, ausge- handelter Kompromis zwi- schen wenigen mächtigen Interessengruppen und dem Staat.

1966:26-27]. Die am konsequentesten ausgerichtete individualistische Theorie ist sicherlich die NPÖ - andererseits sind aber auch neokorporatistische Theorien und Pluralismusansätze tendenziell als 'individualistisch' zu sehen, da auch diese - wenn auch nicht auf konsequent individualistischer Ebene - mit Politikerklärungen bei den Interaktionsprozessen 'realer Handlungseinheiten' ansetzen.

Eine weitere wichtige Unterscheidung ist, ob Ansätze strukturelle Aspekte in die Handlungserklärung miteinbeziehen, und welche jeweils dominante strukturelle Handlungsregulative und Restriktionen darstellen. In institutionalistischen Ansätzen ist das alles überdeckende Handlungsregulativ das Ensemble von Rechtsnormen und formellen Organisationsstrukturen. Bei den marxistischen Ansätzen wirken vor allem ökonomische Strukturen als Grundlage der Klassen- und Interessendifferenzierung. Andererseits kennen marxistische Ansätze auch 'ideologische Strukturen', welche den verschiedenen Akteuren Wahrnehmungs- und Handlungsrestriktionen in der Erkennung und Verfolgung ihrer Ziele setzen. In der strukturalistischen Variante des Marxismus werden allerdings Strukturen meist so vorherrschend betrachtet, daß das Handeln der verschiedenen Akteure als bloßer Effekt von Strukturwirkungen interpretierbar wird. In der NPÖ als auch im Neokorporatismus-Modell spielen strukturelle Handlungsrestriktionen in Form von institutionellen Arrangements ebenfalls eine wichtige Rolle, um interessegeleitetes Handeln in sanktionierte Bahnen zu lenken, welche kollektiv unerwünschte Handlungsergebnisse vermeiden helfen. Demgegenüber werden im Pluralismusmodell als auch im Machtelitenansatz strukturelle Aspekte analytisch ausgeblendet; diese Ansätze neigen deshalb auch stark zu voluntaristischen Sichtweisen des politischen Prozesses.

2. Der analytische Bezugsrahmen: Ein individualistisch-strukturalistisches Konzept der Politikentwicklung.

Wie jede empirische Analyse überhaupt, so muß auch eine Politikanalyse sich ihrer theoretischen Voraussetzungen bewußt sein, die sie anwendet. Es gibt keine theorielose Beobachtung; bloße Wahrnehmungsbegriffe gibt es nicht. *Beobachtungsbegriffe,*" schreibt Feyerabend [1963:287], *sind gewöhnlich die Begriffe einer Theorie, die wir so oft und in gut bekannten Umständen angewendet haben, daß sie nunmehr sehr vertraut sind."* Die Aufstellung eines analytischen Bezugsrahmens erfüllt daher den Zweck, nicht unreflektiert in die empirische Analyse unseres Untersuchungsobjektes einzusteigen, sondern die Prämissen der Untersuchung aufzudecken und zu diskutieren. Hierzu ist mit der systematischen vergleichenden Diskussion der verschiedenen Politikerklärungen eine wichtige Vorarbeit geleistet worden.

Wir können deshalb zu Beginn der Bezugsrahmen-Konstruktion zunächst entscheiden, welche Konzepte in dieser Analyse nicht verwendet werden sollen: Dies sind einerseits Konzepte funktionalistischer Provenienz, andererseits Ansätze, die mit so gigantischen Handlungsaggregaten arbeiten wie "Macht-Eliten" und "Klassen". Wir gehen davon aus, daß ein fruchtbarer Ansatzpunkt der Analyse der Interaktionsprozeß 'empirisch erhebbarer', staatlicher und gesellschaftlicher Organisationen sein wird und orientieren uns dabei explizit an Leitideen des 'methodologischen Individualismus' - wohlwissend, daß wir uns dabei der Gefahr von Mißverständnissen aussetzen. Viele der Vorwürfe gegen dieses methodologische Prinzip basieren auf Vorurteilen, die insbesondere stark auf marxistischer Seite verbreitet sind. 'Methodologischer Individualismus'

bedeutet nicht, interindividuelle Effekte und Strukturen grundsätzlich auszublenden. Entgegen weitverbreiteten, irrtümlichen Auffassungen leugnet der 'methodologische Individualismus' keineswegs sogenannte 'überindividuelle Erscheinungen und Wirkungen' im sozialen und politischen Leben. Er setzt diese nur nicht einfach fraglos als gegeben voraus, sondern sucht auch kollektive Phänomene letztlich - wenn auch oft nur in historischem Rekurs - auf individuelle Handlungen zurückzuführen. Darin unterscheidet sich der 'methodologische' vom 'ontologischen' Individualismus [vgl. Bohnen 1975]. Soziale Fakten sind aus dieser Perspektive immer durch das Handeln sozialer Akteure zu erklären; dies bedeutet nicht, überindividuelle Tatbestände auszublenden. Im Gegenteil: wenn diese wiederum Erklärungswert für individuelles Handeln besitzen, werden auch strukturelle und institutionelle Tatbestände bedeutsam in einer individualistischen Erklärung. Nur: diese dürfen nicht einfach unhinterfragt vorausgesetzt werden, sondern müssen selbst wiederum auf ihre Genese in inter-individuellen Handlungszusammenhängen untersucht werden. Gegen marxistische Kritik einer solchen Forschungsstrategie argumentiert beispielsweise Jon Elster [1982:454] sehr treffend: *"Without a firm knowledge about the mechanisms that operate at the individual level, the grand marxist claims about macro-structures and longterm change are condemned to remain at the level of speculation."*

Die Stärke der individualistischen Forschungsstrategie ist die Tiefenschärfe der Analyse und das explizit formulierte Repertoire von Ausgangsprämissen. Die Individuen handeln zielorientiert, optimieren ihren Nutzen entsprechend ihren Werten und Präferenzen unter Bedingungen der Ressourcenknappheit: Parteipolitiker maximieren Stimmen, Bürokraten die Staatseinnahmen, Gewerkschaften die Löhne ihrer Mitglieder und Kapita-

listen den Gewinn. Öffentliche Politiken erklären sich in der individualistischen Konzeption als ein Aggregat von Präferenzen und Strategien der einzelnen politischen Akteure, die entsprechend ihren Interessen politische Entscheidungen zu beeinflussen trachten.

Der rein individualistische Ansatz zeigt allerdings seine Grenzen, wo sich Ziele, Werte und Interessen der Akteure nur in Rückgriff auf überindividuelle Zusammenhänge erklären lassen. Interessen sind sowohl auf der Ebene ihrer Genesis, ihrer Perzeption durch die Akteure, als auch in ihrer Politisierung und Durchsetzung strukturell bedingt. Handlungen lassen sich deswegen nicht ausschließlich durch *"rational choice"* erklären. Mit der Kernprämisse, daß Akteure unter verschiedenen Handlungsoptionen diejenigen auswählen, von denen diese sich die besten Resultate versprechen, kann zwar Handeln innerhalb einer Möglichkeitsstruktur erklärbar gemacht werden, aber nicht die Strukturierung der Handlungsoptionen selbst. Hierzu sind Rekurse auf inter- und überindividuelle strukturelle Arrangements notwendig.

Nun ist aber auf der anderen Seite von einigen strukturalistischen Autoren die Idee der "strukturellen Kausalität" von Ereignissen und Handlungen (vgl. zu wissenschaftstheoretischen Diskussion dieses Kausalitätsmodells Kaufmann [1976]) in der Weise überstrapaziert worden, daß das konkrete Subjekt im Angesicht der objektiven Bedingungen und Strukturwirkungen vollkommen aus dem Handlungsprozeß evakuiert wurde - damit strategische und individuelle Kalküle von Akteuren überhaupt undenkbar wurden. Obschon es vorkommen mag, daß eine spezifische Konstellation von Handlungsbedingungen einem Akteur keinen Raum mehr läßt für individuelle Kalküle, so kann hierauf sicher keine generelle Theorie sozialen Han-

delns gegründet werden [Elster 1982:464]. Strukturelle Restriktionen determinieren Handlungsprozesse sozialer Akteure niemals vollkommen, sondern lassen immer Möglichkeitsspielräume für Handlungsalternativen frei. Zusätzlich zur strukturalistischen Ausrichtung einer Analyse ist somit ein individualistisches Komplement notwendig, welches erklärt, warum ein Akteur eine mögliche Handlungsoption A einer ebenfalls möglichen Option B vorgezogen hatte. Hier ist das Theorem der Nutzenoptimierung vor allen anderen Erklärungsansätzen noch das plausibelste: Innerhalb eines Möglichkeitsspielraums kompatibler Handlungen ergreifen Individuen jene, von denen sie glauben, daß sie die besten Resultate erbringen. Würde man dies verneinen verbliebe man mit einer schlechten Version der Rollentheorie, nach der Individuen sich vor allem nur normativ verhalten [vgl. Elster 1982: 414].

Ein für die empirische Analyse brauchbares Konzept sollte daher eine individualistische Strategie mit strukturalistischen Konzepten verbinden; nach unserer Auffassung zeigt sich die Fruchtbarkeit strukturellen Denkens erst in dieser Kombination. In dieser Perspektive bilden sich Strukturen bzw. Regelmäßigkeiten in den Interaktionsbeziehungen zwischen den Akteuren nicht deswegen heraus, weil handlungsexogene Strukturen die Handlungsprozesse gewissermaßen 'von außen' organisieren würden, sondern weil Akteure unter ähnlichen Bedingungen und Einflüssen ähnliche Entscheidungen treffen. Diese Einflüsse können von strukturellen Normen, Verwandtschaft- und Freundschaftsbeziehungen über Ressourcensabhängigkeit bis zu materiellen Restriktionen reichen, die durch die physikalische und ökologische Umwelt gesetzt sind. In diesem mehrschichtigen Netzwerk von Abhängigkeiten entscheiden Individuen und andere Akteure sich für Handlungsoptionen, die für sie den höchsten Nutzen erbringen, und nicht,

wie Strukturfunktionalisten meinen, nur auf der Basis anerkannter Verhaltenserwartungen. *"Men is thus also a manipulator"*, wie Boissevain [1974] dies treffend aus der Perspektive der Netzwerkanalyse formuliert hatte, *"a self-interested operator, as well as a moral being. That is, he is constantly trying to better or to maintain his position by choosing between alternative courses of action. But since he is dependend on others, it is impossible for him to achieve his own self-interest unless he takes others into account and can demonstrate that his action in some way benefits them or does not harm them. Naked motives of crued self-interest can never be brought foreward to justify actions to others. Pragmatic action is dressed up in normative clothes to make it acceptable"*.

Einen Ansatz, der eine solche Integration individualistischer Prinzipien mit strukturalistischen Sätzen versucht, könnten wir in Anlehnung an R. Wippler [1978:143] strukturalistisch-individualistisch bezeichnen: *"Social scientists working within a structural-individualist framework try to reconstruct collective phenomena in terms of individual interdependencies or individual aggregats in the presents of structural and institutional constraints."* Innerhalb der deutschen Soziologie entwickelt sich ein derartiges Paradigma vor allem um den Soziologen Opp [1978, 1979] (vgl. Raub [1984], Voss [1984]); darüberhinaus ist diese Richtung auch stark von Boudon [1980] beeinflusst.

Die Synthese strukturalistischer und individualistischer Theoreme könnte einerseits die verbreitete 'holistische Überstrapazierung strukturellen Denkens' verhindern, andererseits aber auch die Verkürzungen vieler individualistischer Ansätze vermeiden helfen. Mit ähnlichen Argumenten

hat Wollmann [1979:32] im Rahmen der Implementationsforschung eine solche Verbindung handlungstheoretischer Ansätze mit struktureller Analyse vorgeschlagen. Der handlungstheoretische Ansatz, so Wollmann, beziehe sich in erster Linie darauf, die Interessen und strategischen Kalküle auf der Ebene bewußten Handelns der Akteure zu erfassen, demgegenüber könne eine eher strukturalistisch inspirierter Ansatz darauf abzielen, *"die interessenselektive Wirksamkeit des die Interaktionen präformierenden Handlungsrahmens und Kranzes von Handlungsprämissen historisch genetisch auf ihren Entstehungszusammenhang zurückzuverfolgen, und auf diesem Wege ihre Interessenhaftigkeit und -lastigkeit greifbar zu machen"*.

Inwiefern ist ein derartiges Programm aber anwendbar auf einen so komplexen Gegenstand wie ein Politikfeld, wo eine Unzahl von Aktionseinheiten in ihren komplexen Zusammenhängen in sich aufeinander beziehenden, verschränkten und überlappenden Handlungsnetzen vorliegen? Wo ein individueller oder kollektiver Akteur und dessen Handlungen nicht ohne simultanen Bezug auf die Aktionen anderer am "politischen Prozeß" beteiligter soziopolitischer Kräfte begriffen werden kann; wo zusätzlich zu Emergenzeffekten sozialer Interaktion noch historisch geronnene Kräfteverhältnisse in Form von eingefahrenen und dauerhaften institutionellen Arrangements auf aktuelle Handlungssysteme einwirken. Wie schließlich kann das Zusammenwirken dieser tausende von Gliedern in einem einzigen Prozeß konzeptualisiert werden, ohne in die beiden Fallen des theoretischen Reduktionismus und des theorielosen empirischen Deskriptionismus zu verfallen?

Im Grunde stellt sich ein solches Problem bei jeder modellhaften Abbil-

dung komplexer Realität: wissenschaftliche Modelle sind niemals Originalreproduktionen, sondern blenden perspektivisch Merkmale aus und verstärken damit andere Attributkombinationen (vgl. Stachowiak 1980). Aus der Perspektive eines gewählten theoretischen Ansatzes haben Modelle gleichsam Selektionsfunktionen und Konstruktionsfunktionen. Einerseits haben sie das Wichtige vom Unwichtigen zu unterscheiden, andererseits das Verhältnis zwischen den signifikanten Einheiten systematisch aufzubauen. Die signifikanten Einheiten sind abhängig vom jeweiligen Gesichtspunkt unter den sich eine Analyse stellt, diese ist wiederum abhängig von den erkenntnisleitenden Theorien.

Vor diesem Hintergrund ist auch der Sinn unseres Theorievergleichs zu verstehen; der Vergleich ermöglichte uns zu "sehen", was verschiedene Theorien in der Reproduktion ihres Realobjektes unterschlagen und bzw. oder perspektivisch verzerrt haben. Der Vergleich ermöglicht es uns auch, eine Liste der Anforderungen an einen analytischen Bezugsrahmen aufzustellen, der aus unserem Gesichtspunkt die relevantesten Aspekte einer Analyse zusammenfaßt:

1. Eine Politikentwicklung sollte in der Weise konzeptuell gefaßt sein, daß Politiken als Resultate von Interaktionen rationaler, interessenorientierter Akteure und strategisch handelnder Akteure begriffen werden können.
2. Wenn eine solche Analyse nicht schon streng 'individualistisch' auf der Ebene der Individuen operiert, sollte sie zumindest bei den dominanten Handlungs- und Entscheidungseinheiten der Politik (den Organisationen) ansetzen und deren Interessenpositionen und handlungsleitende Situationsdefinitionen herausarbeiten.

3. Die Analyse muß die verschiedenen institutionellen und strukturellen Bereiche fassen können, welche die Strategien der individuellen politischen Akteure strukturieren. Hier sind insbesondere die interorganisatorischen Beziehungen zwischen den Policy-Organisationen wichtig (in bezug auf horizontale [Arbeitsteilung, Kompetenzverteilung] und vertikale Differenzierung [Hierarchie]), als auch die internen Organisationsstrukturen der verschiedenen Akteure.

Im folgenden werden wir ein solches, unser Untersuchungsobjekt modellierendes Begriffsnetz, aufspannen. Wir werden dabei auf viele Theoreme des Neokorporatismusansatzes zurückgreifen, teilweise auf Konzepte der NPÖ als auch auf strukturalistische Theoreme - allerdings immer entsprechend der Kompatibilität mit dem übergeordneten Rahmen einer strukturalistischen-individualistischen Forschungsstrategie. Wir unterscheiden weiterhin zwei Perspektiven in der theoretisch-analytischen Rekonstruktion des Politikprozesses: einerseits die synchrone Betrachtung, in der vorwiegend das strukturelle Gefüge der in einer Politik involvierten Akteure herausgearbeitet wird; wir nennen dies die 'Politikarena'. Andererseits die diachronische Betrachtung, die Herausbildung einer Politik im Zeitablauf. Wir nennen dies die 'Politikentwicklung' oder den 'Politikprozeß'. Beide Betrachtungsweisen beziehen sich also auf ein und dasselbe Untersuchungsobjekt, nur aus jeweils unterschiedlichen Perspektiven.

2.1. Politikarenen und Politiknetzwerke.

Die Herausbildung einer Politik begreifen wir als Resultat eines Interaktionsprozesses zwischen interessierten Akteuren, der sowohl in einer strukturellen als auch prozessualen Dimension rekonstruiert werden kann. In der Strukturanalyse des Politikfeldes interessieren wir uns für die verschiedenen relevanten Akteure, deren Ressourcen und Handlungsbedingungen, deren Positionen in institutionellen und kulturell-normativen Arrangements, und schließlich für deren hierdurch abhängige Machtpotentiale. Einen Politikprozeß begreifen wir gleichzeitig als Problemverarbeitungsprozeß und als Interessenkampf. Einerseits gründen Politiken letztlich immer auf gesellschaftliche Probleme, welche politisch bearbeitet werden. Nun programmieren policy-Probleme ihre Lösungswege in der Regel nicht vollkommen vor, sondern lassen meist einen Möglichkeitsraum konkurrierender Politikoptionen offen. Gleichzeitig implizieren diese verschiedenen Optionen in der Regel unterschiedliche Distributionsmuster von Kosten und Nutzen einer Politik zwischen den involvierten Akteuren. Durch unterschiedliche "*policy-outcomes*" unterschiedlich betroffen, werden die beteiligten Akteure daran interessiert sein, die Entscheidungen in ihrem Interesse zu beeinflussen. Wie weit ihnen dies gelingt, hängt sowohl von deren Ressourcen, als auch von deren strukturellen Machtpositionen ab.

Machtverhältnisse zwischen Akteuren verweisen wiederum auf die generelle Struktur einer Politikarena, dem 'Gelände' oder dem Raum, in dem sich die Kämpfe um eine Problemlösung abspielen. In amerikanischen Studien ist dieses 'Feld' je nach der theoretischen Herkunft des Autors jeweils als '*policy-sector*', '*policy-arena*' oder '*policy domain*' bezeichnet worden.

So faßt beispielsweise J.K. Benson (1982:146f) aus der interorganisatorischen Perspektive unter "policy-sector" einen Komplex von Organisationen, die sich auf eine 'policy' beziehen. Diese Organisationen sind untereinander Ressourcen-abhängig und noch über andere Verbindungen miteinander verknüpft. Ähnlich ist J.P. Olsons Begriff des 'policy topic's organization set': *"A policy topic is a cluster of independent policies, and a policy topics organization set is a cluster of interdependent organizations which take interest in that topic"* [Olsen 1981:508]

Aus einer korporatismustheoretischen Perspektive haben Atkinson/Coleman (1985:24ff) schließlich unter dem Konzept des *policy network* vor allem das Beziehungsgefüge zwischen Staat und organisierten Interessen im policy-Prozeß bezeichnet. Während diese letztgenannten Politikfeldkonzepte vor allem auf die strukturellen Beziehungen zwischen den policy-Akteuren abheben, sind andere Politikfeldbegriffe eher problembezogen. Aus einer derartigen Perspektive begreift beispielsweise Lowi (1964) mit dem Begriff "*policy-arena*" eine auf einen policy Problembearbeitungsprozeß bezogene Akteurkonstellation. Laumann/Knoke (1982:11) - aus der netzwerkanalytischen Perspektive - schließlich definieren ein Politikfeld wie folgt: *"A policy domain is identified by specifying a substantively defined criterion of mutual relevance or common orientation among a set of consequential actors concerned with formulating, advocating, and selecting courses of action (i.e. policy options) that are intended to resolve the delimited substantiv problem in question."*

Aus diesen verschiedenen Definitionen des Politikfelds können wir die signifikanten Einheiten herausarbeiten, die für Politikfelder und ihre

Struktur konstitutiv sind: Einerseits setzt das policy-Problem einen Bezugsrahmen für Lösungsanforderungen und strukturiert das Spektrum betroffener Akteure. Eine weitere, bedeutungstragende Einheit sind die an einer Problemlösung und an bestimmten policy-Optionen interessierten Akteure. Schließlich sind die Beziehungen zwischen den Akteuren und sonstigen institutionellen Arrangements, Interaktions- und Tauschnetzwerke eine weitere wichtige Ebene, welche die Interaktion im "Politikfeld" organisiert. Eine letzte Dimension sind die hieraus resultierenden Machtverhältnisse zwischen den Akteuren .

2.1.1. Das Policy-Problem

Ausgangspunkt einer 'policy' ist immer ein soziales Problem, an dessen Lösung politische Akteure ein Interesse haben. Diese problembezogene Dimension einer 'öffentlichen Politik' suggeriert oft, ein Problem nur als eine technische Schwierigkeit zu sehen, eine Abweichung eines 'Ist'-Zustandes von einem 'Soll'-Zustand, die objektiv festgestellt werden könnte, wie ein Thermometer eine Temperaturdifferenz mißt. Im sozialen Raum ist aber die Festlegung eines Soll-Zustandes immer eine normative Frage. Der Konstitutionsprozeß eines sozialen Problems verweist somit immer auf kognitive und normative Bedingungen, kann daher auch nicht getrennt von gesellschaftlichen Interessen betrachtet werden. Perzeptionsformen eines gesellschaftlichen Problems präjudizieren oft schon gewisse Lösungsstrategien, welche wiederum immer interessengeladen sind. Diesen Umstand hat Schattschneider [1960:66] einmal treffend formuliert: *"Political conflict is not like an intercollegiate debate in which the opponents agree in advance on a definition of the issues. As a matter*

*of fact, the definition of the alternatives is the supreme instrument of power; the antagonists can rarely agree on what the issues are because power is involved in the definition. ... because the definition of the alternatives is the choice of conflicts, and the choice of conflicts allocates power.** Die Kontrolle über die Problem- und Situationsdefinition bedeutet die Kontrolle über die Wahl des Schlachtfelds, in welchem ein bestimmter Interessenkonflikt ausgetragen wird, wobei natürlich jede der involvierten Parteien, das Schlachtfeld aussuchen wird, auf dem es sich strategische und taktische Vorteile verspricht.

Dieser soziale Konstitutionsprozeß eines Problems - so wichtig er auch ist - ist aber nur eine Seite der Medallie. Probleme implizieren auch materielle Zwänge für ihre Lösung, welche zwar ebenfalls über soziale Definitionsprozesse vermittelt werden, aber von ihrer Sachlogik oft nur einen geringen Spielraum für Interpretationen lassen. Insofern ist es wichtig, auch die Wirkungsweise der materiellen Problemlogik auf die Politikfeldstruktur zu untersuchen. Wenn soziale, technische oder ökonomische Tatbestände zu einem politischen Problem werden, 'wirken' diese in der Regel auf mehr oder weniger abgrenzbare soziale Gruppen bzw. Kategorien. Diese Wirkungsnetzungen - in manchen Fällen über mehrerer Kettenglieder - sind nicht zufälliger Natur, sondern gewissermaßen in der Problemlogik 'eingebaut'. In unserem Fall beispielsweise kann beobachtet werden, wie die spezifisch materielle Logik des Chemikalienproblems im Wirkungsgefüge mit anderen hierdurch induzierten Problemlagen eine spezifische Betroffenheitsstruktur aufspannt, welche die im Chemikalienproblem direkt und indirekt betroffenen Interessenkategorien definiert und abgrenzt. Darüberhinaus impliziert die materielle bzw. inhaltliche Struktur von Problemen oft besondere Zwänge in zeitlicher Hin-

sicht, in bezug auf die Größendimensionen, in bezug auf die kognitive Komplexität, in bezug auf die Interdependenz mit anderen Problembereichen und schließlich auch in ihrer spezifischen Wirkungsweise auf soziale Gruppen.

Die Vorstellung, daß Konfliktformationen zwischen Akteuren in bezug auf ein soziopolitisches Problem abhängig sind von den Charakteristiken eines Problems als Streitgegenstand von Politik und den Lösungsformen, die dieses impliziert (Politiktypen), ist besonders bei T.J. Lowi [1964] zu finden. Für Lowi ist die Struktur der Konfliktaustragung durch die verschiedenen Politiktypen bestimmt, die jeweils eigene charakteristische Strukturen des politischen Prozesses und spezifische Beziehungen zwischen den sich konfrontierenden sozialen Kräften induzieren. So kämpft in einer Arena, die durch ein 'distributives Issue' charakterisiert ist, jeder für sich allein, während im Prozeß einer 'regulativen' Politik zwangsläufig breite Allianzen zwischen Akteurkategorien entstehen würden. *"Because individual regulatory decisions involve direct confrontations of indulged and deprived, the typical political coalition is born of conflict and compromise among tangential interests that usually involve a total sector of economy."* [Lowi 1964:695]. In dieser theoretischen Perspektive scheint daher die Struktur eines politischen 'Issues' die Struktur der Konfliktaustragung zu bestimmen: *"policy determines politics"* - wie manche Autoren diesen Gedanken treffend resümierten. Diese Vorstellung ist sicherlich überzogen: Wenn die "Natur" eines politischen Problems selbst schon die Interakteurbeziehungen und damit die sozialen Bedingungen der Problemlösung determinieren würden, dann müßten im internationalen und interkulturellen Vergleich ähnliche Probleme ähnlich verarbeitet werden müssen und

Ähnliche Akteurkonstellationen in diesen Prozessen implizieren. Meist läßt sich das Gegenteil - so G. Lehmbruch [1979:4] - feststellen: "Insbesondere im internationalen Vergleich läßt sich beobachten, daß ein und dasselbe Problem aufgrund unterschiedlicher historisch-kultureller und gesellschaftlicher Rahmenbedingungen in durchaus unterschiedlichen "Arenen" bearbeitet werden."

In einer vergleichenden Studie der Chemikalienkontrolle in der Bundesrepublik und der USA haben wir [V. Schneider 1985] beispielsweise feststellen können, daß ein und dasselbe 'materielle' Problem entsprechend den jeweils vorherrschenden, unterschiedlichen nationalen, institutionellen Praktiken der Politikformulierung und Implementation und der unterschiedlichen interorganisatorischen Beziehungen zwischen den Interessengruppen mit ganz unterschiedlichen 'policy'- Instrumenten gelöst wurde und ganz unterschiedliche Akteurkonstellationen produzierte. Als eine wichtige weitere Determinante von politischen Problemverarbeitungsprozessen müssen wir daher institutionelle Praktiken begreifen, die oft ganz spezifische Politikformen und Formulierungsstrategien implizieren; dieser Punkt wird aber das Thema eines späteren Abschnitts sein. Als Fazit können wir bis jetzt festhalten, daß sowohl die materielle Problemlogik als auch die spezifische soziale Definition eines politischen Problems eine Betroffenheitsstruktur aufspannen, die vorzeichnet, welche Akteure in relevanter Weise von einem politischen Problem betroffen sind und dadurch potentiell aktiviert werden.

2.1.2. Die Policy-Akteure.

Alle Handlungs- und Entscheidungseinheiten, die in den policy-Prozeß involviert sind, nennen wir 'policy'-Akteure. Hierzu gehören nicht nur Institutionen und Organisationen, die durch die politische Organisation einer Gesellschaft formell dazu befugt sind, sondern sämtliche Handlungseinheiten, die faktisch - direkt oder indirekt - auf die inhaltliche Gestaltung einer Politik einwirken.

Ein grundsätzliches Problem der Bestimmung und Eingrenzung dieses Akteursets ist die Frage, welcher Status hier Individuen zukommt. Tatsächlich werden immer nur von 'konkreten Individuen' Programme entworfen und Entscheidungen gefällt. Insofern haben elitentheoretisch orientierte Politikerklärungen einen zutreffenden Kern, wenn sie Politiken auf die Interessen von privilegierten Individuen zurückführen. Solange politische Entscheidungen von Menschen gefällt werden, wird diese individuelle Dimension immer eine gewisse Rolle spielen. Wir gehen aber, wie alle gruppentheoretischen Varianten (Pluralismus, Neokorporatismus), davon aus, daß in der modernen Industriegesellschaft Individuen als Privatpersonen nur noch eine marginale Rolle im politischen Prozeß spielen [Salisbury 1984; Colemann 1974]. Politische Vorgänge sind heute hauptsächlich auf Organisationen bzw. Institutionen konzentriert, wobei dann die immer noch agierenden Individuen als bloße Funktionsträger dieser Organisationen begriffen werden müssen. Natürlich haben diese Individuen weiterhin ihre individuellen Interessen, in Entscheidungsprozessen haben diese aber vorrangig die Interessen ihrer Organisationen zu vertreten und handeln damit als Agenten dieser organisierten Einheiten. Die realen Handlungs- und Entscheidungseinheiten hinter den Individuen im policy-

Prozeß sind damit künstliche Personen, sogenannte 'korporative Akteure' [J.S. Coleman 1974]. Die Logik der Herausbildung dieser "neuen Personen" im Prozeß des historischen sozialen Wandels ist von J.S. Coleman [1974] untersucht worden. So führte aus Colemans Perspektive das Bestreben von Individuen, gemeinsame Ziele und Interessen durch kollektives Handeln zu erreichen angesichts der Schwierigkeiten, die solchen Absichten entgegenstehen (vgl. stellvertretend Olson [1965]), dazu, daß die interessierten individuellen Akteure eine Lösung der Dilemmata kollektiven Handelns (im Gegensatz zum korporativen Handeln!) in der vertragsgemäßen, dauerhaften Organisation ihrer Interessen bzw. Aufgaben gesehen haben. Solches erreichten sie durch einen Transfer von Ressourcen (finanzielle Mittel und Rechte) auf eine organisatorische Einheit, welche dann gemäß einer Organisationsverfassung berechtigt wurde, für einen limitierten Zeitraum und für einen limitierten Aufgaben- und Zielbereich im Auftrag der Organisationsmitglieder zu handeln.

Als eigene, relativ autonome Handlungseinheit sind die "korporativen Akteure" keine bloßen Aggregate ihrer Mitglieder, die nur individuelle Interessen bündeln und auf eine nächste Ebene transponieren. Als eigenständige, organisierte Handlungseinheiten entwickeln diese in der Regel eine 'Eigendynamik': Zusätzlich zu den im korporativen Akteur zusammengefaßten Mitgliederinteressen steht eine ganz neue Interessenkategorie: das organisatorische Eigeninteresse des korporativen Akteurs. Wenn Individuen einem korporativen Akteur Ressourcen übereignen, so tun sie dies, weil sie sich dadurch die Erreichung bestimmter Ziele oder die Realisierung bestimmter Interessen versprechen. Ist aber einmal eine Handlungseinheit mit eigenen Handlungsvollmachten und Ressourcen geschaffen, so ist darin die Möglichkeit angelegt, daß diese Organisa-

tion in ihrem Handeln die Interessen bestimmter Mitglieder nicht berücksichtigt, oder sogar gegen diese Interessen handeln kann. Die untergeordneten Akteure (Mitglieder) werden demnach, soweit sie rational handeln, nur unter bestimmten vertraglichen Bedingungen ihre Ressourcen in einen korporativen Akteur investieren, welche ihnen Kontrollrechte über das Handeln dieses Akteurs geben. *"This contract"*, erklärt J.S.Coleman, *"between the persons, the source of power, and the corporate actor, the user of power is the constitution of the corporate actor. The constitution describes the terms of the contract, the specific rights and obligations of the persons and the corporate actor: the limitations of the corporate actor in its use of the resources and the conditions, including voting rights and decision rules, under which the persons can exercise control over this use, by changing the officer or by giving explicit directives to the officers through a collective decision."* [Coleman 1974:44]. Die Verfassung eines korporativen Akteurs enthält in der Regel zwei weitere Regelungen: einerseits die Bedingungen, unter denen Mitgliedern austreten können, und andererseits die Bedingungen, unter denen die Organisationsverfassung geändert oder die Organisation sogar aufgelöst werden kann [vgl. hierzu auch Schneider/Kenis 1985].

Die Organisationssicherungsstrategien der Organisationsagenten können unter Umständen in Konflikt geraten mit den durch die Organisationsmitglieder festgelegten Organisationszielen. Dieser Prozeß der Autonomisierung korporativer Akteure von ihren untergeordneten Einheiten, durch welche diese ihre Ressourcen erhalten, ist in vielen Bereichen organisierten Handelns beobachtet worden: im Bereich der Aktiengesellschaften [Berle/Means 1932], der Gewerkschaften [Lipset/Trow/Coleman 1956; für

die Bundesrepublik: Streeck 1981). So legt auch die Korporatismustheorie großen Nachdruck auf die Annahme, daß Interessenorganisationen keine bloßen passiven Empfänger von schon vorformulierten Mitgliederinteressen sind, sondern eine aktive Rolle bei der Identifizierung und Formulierung dieser Interessen spielen; dies kann soweit gehen, daß Organisationen, um des Zugangs willen zu stabilen externen Ressourcen unter Einsatz von Zwang das Verhalten ihrer Mitglieder dirigieren können (Schmitter 1981a: 63).

Ein wichtiges Kennzeichen moderner Gesellschaften ist die große Zahl korporativer Akteure. Welche Auswahl dieses Universums von Organisationen wird nun involviert in einen politischen Prozeß? Wodurch ist der Zugang der verschiedenen Organisationen zur policy-Arena bedingt? Wir sind der Auffassung, daß es mehrere Regulative gibt, welche Einbeziehung und Zugang zu Entscheidungsprozessen regeln. Eines dieser Mechanismen ist die mit der Struktur eines Policy-Problems verbundene Betroffenheitsstruktur: ein durch einen Problemzusammenhang induziertes Wirkungsgefüge, welches die Interessen gesellschaftlicher Akteure tangiert, daher betroffen und interessiert macht. Aber nicht alle betroffenen und interessierten Akteure erhalten oder beschaffen sich Zugang zur Politika-rena [vgl. Schmitter 1981b]. So gibt es zwar problembetroffene Akteure, die grundsätzlich an einer Einflußnahme auf eine 'policy' interessiert wären, aber entweder aus Ressourcenmangel oder aufgrund strategischen Kalküls (Handeln involviert Kosten!) keine Ressourcen mobilisieren und investieren möchten.

Eine wichtige Annahme unseres Ansatzes stammt aus der NPÖ und geht davon aus, daß - wenn auch Individuen oft nicht rational handeln - so doch

Organisationen. Diese müssen im Kontext des Wettbewerbs mit anderen Organisationen alles daran setzen, sowohl nutzenoptimierend als auch strategisch rational zu handeln. Interessenhandeln ist in einigen individualistischen Ansätzen als 'nutzenoptimierende Auswahl zwischen verschiedenen Handlungsoptionen' konzeptualisiert worden [J.S. Coleman 1966, 1973; R. Burt 1982]. Eine solche Sichtweise blendet wichtige Aspekte aus dem Interessenbegriff aus. Das Interesse eines Akteurs kann nicht getrennt gesehen werden von normativen und institutionellen Strukturen, in welche menschliches Handeln immer eingebettet bleibt. Die kognitiven Beschränkungen menschlicher Perzeption lassen den Handelnden nicht ohne Normen, Weltbildern und Ideologien auskommen, mittels derer Individuen generalisierte Handlungsentwürfe und Situationsdefinitionen zur Verfügung stehen. In komplexen sozialen Umwelten kann kein Akteur das gesamte Set möglicher Handlungsoptionen sowohl auf den mittelbaren Nutzen als auch auf langfristige 'interaktive Effekte' reflektieren. Handlungsleitende Institutionen, die hier einsetzen, müssen daher ebenfalls in Handlungserklärungen integriert werden [Schmitter 1981b].

Nun bedeutet auch Betroffenheit und Interesse eines Akteurs nicht zwingend Handeln und Intervention in einen Politikprozeß. Interessierte und strategisch handelnde Akteure können aus mehreren Gründen nicht interessiert sein, an einer 'policy' zu partizipieren:

- a. ein Akteur sieht seine Interessen schon durch andere Akteure vertreten und erwartet aus dem eigenen Handeln keinen höheren Grenznutzen;
- b. ein Akteur sieht sein Handeln überhaupt als wirkungslos an;
- c. ein Akteur erwartet trotz kurzfristigem Nutzen mittel- und langfristige negative Nebeneffekte seines Handelns auf seine Interessenposition;

nen.

Dies ist sicher keine vollständige Aufzählung, weist aber schon auf eine Reihe von Bedingungen hin, welche die Involvierung eines Betroffenen trotzdem problematisch machen.

Würden wir die Partizipation soziopolitischer Akteure an der Entwicklung und Formulierung einer 'policy' nur als Resultat des individuellen Kalküls bzw. der Entscheidung dieser Organisationen betrachten, so wäre dies eine sehr voluntaristische Konzeption des Policy-Prozesses, die strukturelle Restriktionen außer Acht ließe. Ein weiterer wichtiger Grund für 'Nichtbeteiligung' ist daher der Ausschluß durch institutionelle Arrangements einer Politikarena. Hiermit sind nicht nur die formellen, rechtsförmigen Arrangements der Aufgaben- und Kompetenzverteilung gemeint. Diese spielen sicher eine wichtige Rolle in der positiven Sanktion von Zugangschancen, haben aber sicher noch keinen relevanten, politischen Akteur von der faktischen Teilnahme am Politikprozeß abgehalten. Darüberhinaus scheint daher ein "Kriterium der gegenseitigen Relevanz" zu existieren, welches einen generellen Bezugsrahmen für die Bedeutung der verschiedenen Akteure im Politikprozeß aufzuspannen scheint.

Als generelles Relevanzkriterium vermuten wir das 'policy'-relevante Tauschpotential der verschiedenen Policy-Akteure. Wir gehen davon aus, daß Akteure sich gegenseitig für relevant halten, wenn in ihrer Perzeption die Ressourcen und Machtposition der anderen Akteure wichtig für die Durchsetzung einer bestimmten Politik sind. Diesen Umstand könnte man auch, wie J.P. Olsen [1981:495], als Situation der Interdependenz zwischen den Policy-Akteuren nennen. Olsen geht davon aus, daß nicht alle theoretisch denkbaren Organisationen an einer Politik beteiligt werden,

sondern nur diejenigen Organisationen, deren Kooperation eine Bedingung für eine erfolgreiche Politikimplementation ist: *"Interdependence between governmental agencies and organizations is a necessary, but not sufficient, condition for participation. If an organization does not affect governmental performance in significant ways, it will be excluded from participation. If governmental activities do not affect an organization, it will take no interest in participation"*.

Unterschiedliche Positionen in der Struktur der Arbeitsteilung einer Gesellschaft implizieren oft partikuläre Ressourcen, die, wenn sie bedeutsam sind für ein politisches Programm, den betreffenden Akteuren eine wichtige Tauschposition geben. Andererseits kann sich eine gute Tauschposition auch über den Besitz eines großen Potentials universeller Ressourcen (wie z.B. Finanzen, Organisationsgrad etc.) ergeben.

In unserem Analysekonzept gehen wir davon aus, daß allein aus der institutionellen Struktur der Politikorganisation moderner Gesellschaften mindestens 4 Bereiche bzw. Gruppen involvierter Akteure abgeleitet werden können, welche sich durch unterschiedliche Ressourcen und Funktionen in der gesellschaftlichen Arbeitsteilung auszeichnen.

Hier ist zunächst der Regierungs- und Verwaltungssektor zu nennen, dessen historisch gewachsener Aufgabenbestand es ist, äußere Sicherheit (Verteidigung) und innere Sicherheit (Rechtssicherheit) zu gewährleisten und andererseits diejenigen Aufgaben wahrzunehmen, die, wie Adam Smith [1789:612] schon klarsichtig vermerkte, *"obwohl sie für ein großes Gemeinwesen höchst nützlich sind, ihrer ganzen Natur nach niemals einen Ertrag abwerfen, der hoch genug für eine oder mehrere Pri-*

vatpersonen sein könnte, um die anfallenden Kosten zu decken, weshalb man von ihnen nicht erwarten kann, daß sie diese Aufgaben übernehmen."

Dieser Bereich umfaßt die Regierung und sämtliche Verwaltungsbehörden. Zur Erfüllung dieser Aufgaben verfügt dieser Bereich über exklusive Ressourcen, über die kein anderer gesellschaftlicher Akteur verfügt: das Monopol legitimer Gewaltanwendung, das Monopol innerhalb eines territorial limitierten Bereichs allgemeinbindende Entscheidungen zu 'exekutieren' und das Steuermonopol.

Ein weiterer Bereich ist der parlamentarische Sektor, welchem in der Regel die Aufgaben und Ressourcen zugeteilt sind, allgemeinbindende Entscheidungen zu fällen. In modernen Systemen sind die am parlamentarischen Prozess beteiligten Akteure in der Regel Parteien welche die vielfältigen Interessen in einem Staatsgebiet auf der Grundlage territorialer Gliederung im Parlament 'repräsentieren' sollen.

Ein weiterer politikrelevanter Sektor umfaßt die privaten Interessenverbände, welche die besonderen Ressourcen besitzen, funktionale Interessen zu bündeln und mit staatlichen Aktivitäten und Interessen vermitteln zu können.

Während die ersten dieser drei Bereiche in allen modernen Politiktheorien mehr oder weniger intensiv thematisiert werden, ist der Bereich der wissenschaftlichen und technischen Organisation bisher nur sehr sparsam untersucht worden. In komplexen Gesellschaften sind politische Entscheidungsträger in der Bewältigung ihres Aufgabenbestandes zunehmend abhängig von wissenschaftlicher Expertise. Sowohl der parlamentarische Sektor im Entscheidungsprozess als auch Regierung und Verwaltung sind, soweit

sie wissenschaftliche Informationen nicht über eigene Institute oder Forschungsorganisationen erarbeiten können, darauf angewiesen, dieses Wissen über vielfältige Formen der Zusammenarbeit mit wissenschaftlichen und technischen Organisationen zu mobilisieren.

Eine weitere, wichtige Frage bei der Eingrenzung des 'policy-actor-sets' stellt sich in bezug auf die nationalstaatlichen Grenzen. In der traditionellen Politikanalyse wurden innenpolitische Entscheidungsprozesse immer konsequent von der Außenpolitik bzw. den internationalen Beziehungen getrennt. Wir gehen hingegen davon aus, daß angesichts der heutigen engmaschigen Verflechtungen im Weltmaßstab eine solche Trennung nicht mehr aufrecht zu erhalten ist. Wir stützen uns dabei insbesondere auf Ansätze des Transnationalismus [Keohane/Nye 1974, 1977; Huntington 1973; Mansbach et. al. 1976; Jacobson 1979].

Die Zunahme weltweiter Interdependenz auf ökonomischer, militärischer, politischer, kultureller und ökologischer Ebene hat die binnenstaatliche Entwicklung zunehmend abhängig gemacht von nationalstaatsexternen Daten. Dies mußte zu einer Intrusion internationaler Politik in innenpolitische Entscheidungsprozesse führen. Angesichts zunehmender Verflechtung stehen Regierungen mehr und mehr unter dem Zwang, externe Entwicklungen und Faktoren, die inländische sozioökonomische Entwicklungen beeinflussen könnten, im Entwurf politischer Programme in Rechnung zu ziehen, daher auch mehr internationale oder ausländische Interessen in ihren Entscheidungsprozessen zu berücksichtigen. Die Bildung internationaler Komitees auf Kabinetts- und Beamtenebene, die Einrichtung spezialisierter, intergouvernementaler Organisationen und kontinuierliche, internationale Konsultationen sind vor diesem Hintergrund zu sehen.

Die Existenz vielfältiger 'transnationaler Politiknetzwerke' hat eine wichtige Auswirkung auf moderne Politikstrukturen: Selbst in innenpolitischen Entscheidungsprozessen ermöglichen diese 'Kanäle' Allianzen zwischen politischen Akteuren, die nicht notwendigerweise auf Nationalstaatsgrenzen beschränkt sein müssen. *"Some organizations or groups", schreiben Keohane/Nye [1977:34], "may interact directly with other actors in other societies or with other governments to increase their benefits from a network of interaction. (...) Contact between governmental bureaucracies charged with similar tasks may not only alter their coalitions on particular policy questions. To improve their chances of success, government agencies attempt to bring actors from other governments into their own decision-making processes as allies."* Politikarenen, in denen neben nationalen Organisationen auch internationale Akteure (internationale gouvernementale und non-gouvernementale Organisationen, ausländische Regierungen oder Interessengruppen) gleichzeitig in einen "policy-process" involviert sind, lassen sich besonders dann beobachten, wenn policy-Probleme vorliegen, die von ihren materiellen und sozialen Wirkungsnetzungen international dimensioniert sind.

2.1.3. Institutionen und Interaktionsstrukturen

Die Politikarena ist bis jetzt als bloßes Akteur-Set behandelt worden. Wir abstrahierten dabei von politischen Institutionen, wie Parteiensystem, Parlamentarismus, Verwaltungssystem etc. - wie wenn sich die Akteure in einer offenen Feldschlacht konfrontieren würden. Ein wichtiges Charakteristikum moderner Politik sind Arrangements, Verfahrensregeln und Organisationsstrukturen, welche die Interessenkämpfe nicht unkontrolliert ablaufen lassen. Die Politikorganisation einer Gesellschaft kann vor diesem Hintergrund als die Gesamtheit institutioneller Arrangements begriffen werden, welche den politischen Verkehr in legitimierte Bahnen lenken, Interessenkonflikte 'regulieren' bzw. 'vermitteln' und damit verhindern, daß sich die verschiedenen sozialen Kräfte 'nackt' konfrontieren. Politische Institutionen erzwingen, wie es Huntington [1968:162] einmal prägnant ausdrückte, *"politische Anpassung als Preis für politische Partizipation"*.

Wie der Parlamentarismus als 'ritueller' Konfliktregelungsmechanismus funktioniert, hatte Elias Canetti einmal in einer Analogie zwischen 'kämpfenden Heeren' und 'Parteien' dargestellt. Wie im Gefecht die Heere, so müßten sich auch die Parteien weiterhin messen; bei einer parlamentarischen Abstimmung hätte man nichts anderes zu tun, *"als die Stärke der beiden Gruppen an Ort und Stelle zu ermitteln. (...) ... die Zählung der Stimmen ist das Ende der Schlacht. Es wird angenommen daß 340 Mann über 240 gesiegt hätten. Die Masse der Toten bleibt aus dem Spiel. Innerhalb des Parlaments darf es keine Toten geben."* [Canetti 1983:208]. Aus dieser Konfliktregulierungsperspektive können wir die politisch rechtliche Verfassung einer Gesellschaft daher als ein

wichtiges institutionelles Arrangement in der 'policy-arena' begreifen. Sie regelt in rechtsförmiger Weise die in politischen Auseinandersetzungen einzuhaltenden *"Gleisanlagen des gesellschaftlichen Verkehrs"* [Offe 1975:10] und verteilt dabei politische Rollen und politischen Status, regelt Aufgabenbereiche und Prärogative für die Akteure.

Auch der Staat als spezifisches Organisationsverhältnis der Gesellschaft kann als Ensemble solcher institutioneller Arrangements begriffen werden. Dies widerspricht nicht der Auffassung, welche den Staat selbst als 'korporativen Akteur' begreift. [vgl. Coleman 1976, Vanberg 1978: 285ff.]. Der Staat ist Ergebnis eines Prozesses, in dem individuelle Akteure, im Interesse einer friedlichen Regelung von Konflikten und der kollektiven Lösung öffentlicher Probleme (Produktion von öffentlichen Gütern), schrittweise souveräne Rechte und Ressourcen an eine hinfort autonome Entscheidungseinheit übertragen. So erklärt Coleman: *"The nation state is a special case, for the political philosophy of natural rights developed to give a conceptual basis for the belief that sovereignty resides in the individual persons, who then vest a portion of that sovereignty in the state as a corporate actor."* [Coleman 1974: 291. Erscheint der Staat damit als Ergebnis eines 'Gesellschaftsvertrages' zwischen vormals souveränen Akteuren, so impliziert dies nicht, daß hierin alle sozialen Interessen gleichermaßen zum Zuge gekommen sind. Verträge müssen nicht notwendigerweise gerecht sein. So können selbst Akteure, deren Benachteiligung durch einen Vertrag gewissermaßen zementiert wird, ein Interesse an diesem aufbringen, soweit andere Alternativen noch nachteiliger ausfallen würden.

Wird vom Staat als korporativem Akteur gesprochen, so soll damit keines-

falls impliziert werden, daß es sich hierbei um eine homogene, fugenlos organisierte Handlungseinheit handelt. Wurde vor einigen Jahren noch auf verschiedenen Seiten vom "Staatsapparat" oder vom "politisch-administrativen System" gesprochen und dabei suggeriert, daß der Staat oder das Regierungs- und Verwaltungssystem als einheitlicher Block zu behandeln sei, wird heute mehr und mehr davon abgegangen und auf die differenzierte und komplexe Binnenstruktur des staatlichen Organisationsbereichs hingewiesen. A. Cawson [1982] beispielsweise spricht vom 'fragmentierten Staat', was sicher den empirischen Verhältnissen sehr nahe kommt. Überzogene Vorstellungen über die Einheit des Staates lassen sich meist durch empirieferne Spekulation erklären. Empirisch orientierten 'organisationssoziologischen' Analysen der Staatsorganisation muß sich die Komplexität des staatlichen Organisationsgefüges schon allein durch die verschiedenen Ebenen der rechtlich-organisatorischen Verfaßtheit moderner Staatsorganisation aufdrängen: So regelt zunächst die Gewaltenteilung relative autonome Beziehungen zwischen Regierung und Parlament einerseits und dem juristischen Sektor andererseits. Das Interorganverhältnis zwischen Parlament und Regierung ist darüberhinaus auch noch durch spezifische Ausprägung des Regierungssystems bestimmt. So schafft der in der Bundesrepublik vorliegende parlamentarische Typus beispielsweise eine viel engere Verzahnung zwischen Legislative und Exekutive als dies im präsidentialen Typs der USA der Fall ist. Das Ressortprinzip schließlich, das die Arbeitsteilung innerhalb der Bundesregierung regelt und besagt, daß die Ministerien ihre Ressorts selbständig verwalten, weist wiederum auf mögliche Konfliktlinien zwischen den Ministerien hin. Das Verwaltungssystem schließlich regelt die Organisation zwischen der Regierungsebene, ausführender Verwaltung und dem judikativen Bereich. Beispielsweise resultiert aus dem Prinzip

der rechtstaatlichen Verwaltung in der Bundesrepublik ein viel engerer Spielraum für Verwaltungsermessen als dies in der USA der Fall ist [vgl. Scharpf 1970; Dolzer 1982]. Eine weitere Ebene der staatlichen Ordnung ist die bundesstaatliche Verfaßtheit, die Aufgaben- und Kompetenzverteilung in der Bundesrepublik zwischen Bundes- und Länderebene regelt, worin ebenfalls Konflikte angelegt sein könnten [vgl. Scharpf 1978]. Die gesamte Staatsorganisation besteht daher aus einem Ensemble verschiedener, in sich verschachtelter Organisationsprinzipien, welches sich somit nur aus einer wirklich spekulativen und empiriefremden Perspektive als eine monolithische Apparatur bzw. singuläre Kommandostelle reduzieren ließe.

In der politikwissenschaftlichen Disziplin der 'internationalen Beziehungen' werden institutionelle und normative Arrangements, die rationale Akteure aufbauen, um, angesichts der kollektiven Irrationalität, die interessenorientierte Interaktion produzieren kann, gemeinsame Ziele über Kooperation und Verhaltenskonzertierung zu erreichen, neuerdings Regimes genannt [Young 1980; Keohane 1982]. 'Regimes' sind Antworten auf Koordinationsprobleme oder Handlungssituationen, in denen die 'nackte' Verfolgung individueller Interessen zu kollektiv unerwünschten Folgen führt. 'Regimes' setzen hier Handlungsrestriktionen und modifizieren die Kosten- und Nutzenstruktur von Handlungsstrategien. A.H. Stein [1982: 301]: *"A regime exists when interaction between the parties is not unconstrained or is not based on independent decision making. Domestic society constitutes the most common regime. Even the freest and the most open societies do not allow individualism and market forces full play; people are not free to choose from among every conceivable option - their choice set is constrained. The workings of a free market require*

a developed set of property rights, and economic competition is constrained to exclude predatory behaviour. Domestic society, characterised by the agreement of individuals to eschew the use of force in settling disputes, constitutes a regime precisely because it constrains the behaviour of its citizens."

Auch die verschiedenen nationalen, politik-institutionellen Arrangements, welche das Interaktionsverhalten zwischen den "policy-Akteuren" regulieren, können als Ausdruck verschiedener "Regimes" begriffen werden. Zu diesen gehören nicht nur verrechtlichte Formen, vorgeschrieben durch die Verfassung einer Politikorganisation, sondern auch bloß historisch eingefahrene politische Praktiken, die nirgends formalrechtlich niedergelegt worden sind, die jedoch in ihrer Regelmäßigkeit und Wirksamkeit nicht weniger institutionalisiert wirken wie rechtlich sanktionierte Praktiken (vgl. das Beispiel der österreichischen Paritätischen Kommission, Marin [1982]). Wollte man die Frage des Zugangs zu Politik-Arenen nur legalistisch mit dem Verweis auf Verfassung und Spezialgesetze (z.B. Parteiengesetz) verweisen, so würde mit der Verwechslung des Verfassungsanspruchs mit der Verfassungswirklichkeit übersehen, daß in der heutigen Politik die Entscheidungen meist nicht in den eigentlich gesetzlich dafür vorgesehenen Institutionen bzw. Verfahrenswegen getroffen werden, wie C. Offe treffend formuliert, "sondern auf einer großen Zahl von institutionell gar nicht vorgesehenen Schleich-, Um- und Nebenwegen." 1982:15ff.

Generelle Praxis ist heute, daß die von der Verfassung vorgesehenen Entscheidungsträger politischer Prozesse angesichts ihrer Kapazitäts- und Ressourcenengpässe private Interessenorganisationen in

Entscheidungsprozeduren kooptieren, diesen Akteuren damit einen 'politischen Status' verleihen, der ihnen von der Verfassung gar zusteht. Die Kriterien, nach denen solche Kooptationen erfolgen, sind als gegenseitige 'Gewinnerwartungen' zu betrachten; das Ganze entspricht in seiner logischen Struktur einem "Tauschgeschäft", in dem staatliche Behörden den Privatorganisationen Einfluß auf Politikformulierungsprozesse gewähren, während die Privatorganisationen wichtige Informationen liefern, politische Unterstützung garantieren und ihre Mitgliedschaft kontrollieren [J.P.Olsen 1981:493]. Wie ökonomischer Austausch, so muß auch der 'politische Tausch' als ein 'institutionalisierter Prozeß' [Polanyi 1957] betrachtet werden, wobei die verschiedenen Akteure ihre Interessen nicht mehr über Zwang und Druck auf andere Akteure realisieren wollen, sondern Entscheidungen, policy-outcomes oder sonstige gewünschten Ereignisse über Tauschprozesse gewaltlos aneignen. Politische Tauschprozesse finden meist in Dyaden statt, erweiterter Tausch (Triade oder ganz generalisiert) ist sehr selten zu beobachten (z.B. log rolling), vor allem wegen des Fehlens eines allgemeinen Mediums, wie es das Geld im ökonomischen Tausch darstellt (zum 'politischen Tausch' vgl. Pizzorno [1978]; zu Überlegungen eines 'generalisierten Politischen Tausches' vgl. Marin [1985a]).

In Politikformulierungsprozessen unter korporatistischen Bedingungen lassen sich die oft beobachteten engen Beziehungen zwischen Staat und Interessengruppen als Tauschbeziehungen interpretieren. Politische Akteure, deren Sachwissen oder kooperatives Verhalten relevant für die erfolgreiche Durchführung eines politischen Programms sind, werden von staatlichen Organisationen zur Vorabklärung politischer Vorhaben bis hin zu detaillierten Abstimmungen und Vereinbarungen hinsichtlich der

inhaltlichen Gestaltung von Politiken herangezogen. Meist wird nur eine selektive Auswahl von Organisationen mit guter Tauschposition beteiligt. Dieses vermeidet die sogenannte "garbage-can-situation" [Cohen/March/Olsen 1972], in welcher der Wust angemeldeter Forderungen und unterschiedlicher Positionen die Komplexität der Verhandlungssituation übersteigert.

Unter dem Gesichtspunkt einer effektiven Politikformulierung ist ein anderer Vorteil selektiver Beteiligung, daß die überschaubar kleine Anzahl policy-relevanter Organisationen eine intimere Kenntnis der unterschiedlichen Positionen und Interessenlagen der Beteiligten fördert und eher zu Vertrauensverhältnissen führt. Dauerhafte Kontakte zwischen den Akteuren fördern schließlich die Berechenbarkeit und damit die Minimierung von Entscheidungsunsicherheit für die verschiedenen Verhandlungspartner. Ein weiteres organisatorisches Prinzip dieser tauschförmigen Vernetzung zwischen Staat und Interessengruppen scheint Routine zu sein: Das Set zur Formulierung einer Politik herangezogenen Organisationen ändert sich nicht über verschiedene 'policies' hinweg, wie es beispielsweise der Ansatz von Lovi [1964] nahelegt, sondern bleibt über Politikfeldgrenzen und 'Politiktypen' (regulative, distributive und redistributive Politiken) hinweg relativ stabil. Routinierte Kontakte und Beziehungen können wiederum die Grundlage für dauerhafte politische Allianzen bilden, was wiederum zu besserer Berechenbarkeit und stabiler Entscheidungsumwelt der involvierten Akteure führt.

Wie entstehen solche Arrangements? Sie werden maßgeblich durch Regierungspolitiken geformt, indem sich politische Planer der Vorteile bestimmter organisationsstrukturelle Arrangements bewußt werden, obwohl

dies nicht als eine Art konspirativer Organisationsentwicklung von Regierungsseite begriffen werden darf (*political design*), sondern eher als eine institutionelle Formen, die sich als Ergebnis von Interaktionsprozessen zwischen gesellschaftlichen und staatlichen Akteuren herausbilden, in der jede Seite im Rahmen jeweiliger Handlungsspielräume ihre Interessen verfolgt [vgl. Schmitter 1984:8ff].

Die Korporatismustheorie suggeriert manchmal, daß es sich bei korporatistischen Arrangements um eine Art einmütiges Zusammenwirken der beteiligten Akteure handle - wie wenn Interessenkonflikte weitgehend 'aufgelöst' wären. Wie in allen institutionellen Strukturen, so vermögen korporatistische Arrangements Interessenkonflikte nur 'einzudämmen' bzw. zu 'kanalisieren' - also nur die Bahnen vorzuschreiben, in denen die Logik des Interessenkampfes weiterhin ihr Spiel treibt. Darüberhinaus sind auch in korporatistischen Arrangements Machtstrukturen eingezeichnet, auch wenn Tauschverhältnisse zunächst Reziprozität suggerieren. Die verschiedenen Akteurkategorien und Interessengruppen haben jeweils unterschiedliche Tauschpotentiale, und Mangel an besseren Alternativen läßt auch systematisch benachteiligte Tauschpartner Strukturen des 'ungleichen Tausches' akzeptieren.

2.1.3. Ressourcen und Kräfteverhältnisse

Das bisherige Bild der policy-Arena ließ wenig Raum für Macht: eine Problemstruktur aktivierte policy-Akteure, deren Interaktionen im Problemlösungsprozeß wiederum über spezifische institutionelle Arrangements vermittelt wurden. Die Politik erscheint also als eine Art 'funktionalistischer Problemlösungsmechanismus' der Gesellschaftsteuerung? Würden wir nicht konsequent im Auge behalten, daß selbst technische Politikthemen Interessenkämpfe implizieren, und daß die konfliktminimierenden institutionellen Arrangements der Interessensvermittlung keine Stilllegung der Interessenkonflikte bedeuten, bestände tatsächlich die Gefahr, in ein funktionalistisches Fahrwasser zu geraten. Politikentwicklungen implizieren immer Machtkämpfe; die Existenz von institutionellen Handlungsregulativen bedeutet nicht, daß innerhalb der von diesen "Regimes" belassenen Freiheitsgrade die Akteure nicht mehr interessenorientiert handeln und entsprechende Mittel einsetzen, um Politikinhalte zu verhindern bzw. andere wiederum zu ermöglichen. Das pluralistische Bild einer 'policy' als Ergebnis eines Kampfes involvierter Interessen ist nicht vollkommen falsch: die Konflikte drücken sich nur gebrochen durch die politische Organisationsstruktur einer Gesellschaft aus. Macht wirkt innerhalb dieser institutionalisierten Kampfformen nicht 'nackt', sondern zerlegt sich und wirkt gleichsam über viele Komponenten und Kettenglieder. Diese komplexe Wirkungsweise werden wir im folgenden näher betrachten.

In unserem Konzept interessieren sich Akteure am policy-Prozeß, weil sie an dessen Resultaten interessiert sind. Entsprechend ihren Möglichkeiten versuchen sie, auf Entscheidungen Einfluß zu nehmen, d.h. policy-Ereignisse zu verhindern oder zu ermöglichen, sie letztlich also zu 'kontrollieren'.

lieren. J.S. Coleman [1973] begriff aus dieser Perspektive Macht als 'Kontrolle von Ereignissen'. Nur in Ausnahmefällen kontrolliert aber ein Akteur soziale Ereignisse allein. In Interaktionszusammenhängen ergeben sich Entscheidungsergebnisse in der Regel immer als Zusammenhandeln vieler Akteure und hieraus erwachsen Interessenverflechtungen und gegenseitige Abhängigkeiten.

In sozialen Zusammenhängen ist 'Macht über Ereignisse' immer vermittelt über 'Macht über Akteure'. "Macht", so definierte M. Weber [1964:38]: *"bedeutet jede Chance innerhalb einer sozialen Beziehung, den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht."* Weber impliziert damit eine Differenzierung zwischen Macht 'als Chance' oder Wahrscheinlichkeit, seine Interessen durchzusetzen, also eine abstrakte Kapazität, und der 'Machtbasis', den Machtmitteln, auf denen eine solche Kapazität beruht. In der amerikanischen Soziologie werden Machtmittel bzw. Machtbasis häufig Ressourcen genannt. Eine Ressource ist, nach M. Rogers Definition [1974:1425] *".. any attribute, circumstance or possession that increases the ability of its holder to influence a person or group."* Wird eine solche Definition nicht auf das soziale Verhältnis, sondern auf die Akteur-Ereignis-Relation bezogen, und wird diese in den Kontext einer Politikentwicklung gestellt, so können wir alle Mittel und Umstände als Ressourcen betrachten, die einem Akteur ermöglichen, bestimmte intendierte Ereignisse, Entscheidungen oder 'policy-outcomes' zu erlangen.

In der soziologischen Literatur sind inzwischen unzählige Ressourcen-Typologien aufgestellt worden (vgl. z.B. Laumann/Pappi 1976), die natürlich in diesem Rahmen nicht diskutiert werden. Hier werden wir nur eine

Einteilung der Ressourcen skizzieren, in der die Ressourcen unterschieden werden entsprechend den unterschiedlichen Komponenten der Macht, welche sie ermöglichen:

Eine wichtige Komponente der Macht ist das Repertoire 'instrumenteller Ressourcen' [Rogers 1974], die mobilisiert werden können, um relevante Ereignisse direkt oder über jene Akteure zu kontrollieren, von deren Verhalten das Eintreten eines spezifischen Ereignisses abhängt. Diese Machtkomponente ist rein 'instrumentell' und hängt sowohl von der Verfügungsgewalt über solche Machtmittel, als auch von der Kapazität ab, diese operativ einzusetzen.

Eine zweite, wichtige Komponente der Macht ist eine eher 'relationale' Dimension. Die Kontrolle eines Akteur B durch Akteur A braucht nicht durch eine instrumentelle Einwirkung des Akteur A auf Akteur B wirksam werden (Zwang, Überzeugung, positive oder negative Anreize etc.). Das Handeln des Akteur B kann auch dadurch beeinflusst werden, indem Akteur B in der rationalen Verfolgung seiner Interessen vom Verhalten A in größerem Maße abhängig ist als A von B. Akteur B ist daher strukturell gezwungen in seinen Handlungen die Interessen von A zu berücksichtigen, wenn er seine Interessen berücksichtigt haben will. Dieses Machtkonzept ist von Thibaut/Kelley [1958] als 'Verhaltenskontrolle' eingeführt worden - allerdings erst über Blau [1964] und Emmerson [1962] in größerem Kreise bekannt gemacht worden. Thibaut/Kelley [1958:124] erklären: *"An individuals power over an other derives from the latters being dependend upon him. Person A has power over B to the extend that by varying his behaviour he can effect the quality of B's outcome."* Diese Dimension der Macht wirkt typischerweise in asymmetrischen Austauschverhältnissen von

Ressourcen. Ein Akteur, der seine existentiell notwendigen Ressourcen zum Großteil von anderen Akteuren bezieht, selbst aber an diese keine oder in nur geringem Ausmaße liefert, wird daher im Interesse seiner eigenen sicheren Ressourcenlogistik die Interessen seiner Ressourcenlieferanten in seinem Handeln berücksichtigen. Macht ist in diesem Fall die Kehrseite von Abhängigkeit [Emmerson 1962; Pappi/Kappelhoff 1984].

Die bisher skizzierten Komponenten der Macht setzen alle die aktive Präsenz der Akteure voraus, welche Macht ausüben: einerseits durch 'instrumentelle Kontrolle', andererseits durch sogenannte 'Verhaltenskontrolle' [Thibaut/Kelley 1958]. Eine dritte Komponente der Macht schließlich wirkt auch ohne aktive Präsenz und ohne gerichtete Intentionen von Akteuren. Strukturelle Bedingungen und Restriktionen können insoweit asymmetrisch auf die verschiedenen Akteure wirken, als daß die Interessen bestimmter Akteurkategorien systematisch privilegiert werden. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn Ereignisse erst gar nicht aufkommen, die bestimmte Interessen negativ betreffen könnten. Manche möchten zwar den Machtbegriff auf "intendierte und effektive Einflußnahme" eingrenzen [vgl. Wrong 1979], es ist jedoch wenig einsichtig, warum Einflüsse von Wertsystemen, Normen und Ideologien, die mit der Strukturierung von Handlungssituationen Ereignisse oft wirksamer kontrollieren als Mechanismen instrumenteller oder relationaler Kontrolle, keine Dimension der Macht wären [vgl. Lukes 1974].

Die skizzierten Machtkomponenten beziehen sich jeweils nur auf die Chance, Ereignisse kontrollieren zu können - verweisen also nur auf ein objektives oder strukturell bedingtes Machtpotential hin. Inwieweit diese strukturell verbürgten Möglichkeiten aber von den einzelnen Akteuren

realisiert werden können, kann von den objektiven Bedingungen her nicht beantwortet werden. Wie die Syntax der Sprache, so schreiben diese lediglich logische Zusammenhänge und Restriktionen fest, in der interessiertes Handeln sich einzurichten hat. Wenn manifeste Kräfteverhältnisse erklärt werden sollen, so müssen zusätzlich zum Ressourcenpotential und zu den strukturellen Machtpositionen auch noch voluntaristische Momente eingerechnet werden (situativen Fähigkeiten, Geschicklichkeit und vielleicht auch Zufälligkeiten), welche die verschiedenen Akteure in unterschiedlichem Maße besitzen, um ihre Machtbasis in Machtmanifestationen [Burt 1976] umzuwandeln.

2. Der Prozeß der Politikentwicklung.

Bisher hatten wir die Bedingungen, unter denen im Kontext von Interessenkonflikten interessen geleitete Akteure auf die inhaltliche Bestimmung einer Politik Einfluß nehmen, unter einer synchronen, also eher 'zeitlos-statischen' Perspektive erörtert. Im folgenden werden wir den typischen Verlauf einer Policy aus einer 'diachronischen' Perspektive betrachten - die typischen Sequenzen, Phasen und Verlaufsmuster, die eine 'policy' entlang der Zeitachse durchläuft. Wir werden dabei untersuchen, wie sich ein Problem technischer oder gesellschaftlicher Natur herausbildet, sich in ein 'politisches Problem' verwandelt, wie soziale Akteure davon betroffen werden, wie Lösungsstrategien entworfen und Programme formuliert und diese schließlich in die Praxis umgesetzt werden. Aus dieser Perspektive erscheint der 'policy process' stark problemorientiert. Trotzdem soll im Auge behalten werden, daß Politiken gleichzeitig Interessenkonflikte implizieren. Probleme programmieren ihre Lösungswege keineswegs selbst vor, so daß von den Entscheidungsträgern bzw. involvierten Akteuren immer zwischen verschiedenen konkurrierenden Problemlösungsoptionen entschieden werden muß. Der Politikprozeß ist aus dieser Perspektive daher ebenso als Entscheidungsprozeß und wie als Interessenkampf zu begreifen: als eine Folge von Entscheidungssituationen, in denen zu spezifischen Zeitpunkten sowohl Politikoptionen erzeugt als auch eliminiert werden. Laumann/Knoke [1982:13] haben diesen Prozeß in prägnanter Weise resümiert: *"Each intermediate decision event in a chain is a necessary but not sufficient gatekeeper through which an option must move (and thereby at times even be modified or transformed) in order to ripen into the final policy option selected for implementation."*

Unterschiedliche Lösungsoptionen und davon abhängige 'policy'-Strategien implizieren in der Regel unterschiedliche Begünstigungs- bzw. Belastungsverhältnisse für die Akteure. Die Betroffenen - soweit sie ihre Betroffenheit erkennen - sind daher in der Regel interessiert, auf die Gestaltung einer Politik Einfluß zu nehmen, um entweder 'schädigende' Politikoptionen zu verhindern, oder 'günstige' Politikoptionen zu unterstützen. In wie weit ihnen dies gelingt, hängt von ihrem Machtpotential ab. Im vorhergehenden Kapitel ist gezeigt worden, daß eine Komponente dieses Einflußpotentials 'strukturelle Macht' darstellt, welche - ohne intentionales Handeln von Akteuren - über kulturelle, normative, politik-strukturelle und institutionelle Arrangements bestimmte Lösungsoptionen systematisch privilegieren und andere wiederum systematisch verhindern. Dies ist eine wichtige Dimension, die neben den Akteurstrategien und instrumentellen Machtressourcen immer im Auge behalten werden sollte.

2.3.1. Die Problementwicklung

Probleme werden gerne formell als 'Abweichung zwischen einem Soll und Ist-Zustand' definiert. So existiert beispielsweise für Sjöblom [1982:5] ein Problem, *"when there is a discrepancy between 'what is' and 'what is desired'."* Bezogen auf politische Entscheidungsprozesse definiert Sjöblom [1982:10]: *"A policy problem is a discrepancy between a desired state of affairs and the "social technology" available for bringing about the desired state of affairs"*. Eine solche Definition verweist auf zwei Komponenten eines politischen Problems: das Normative und das Faktische. Bilden sich Probleme heraus, sind immer beide Dimensionen beteiligt: Es existiert eine soziale Norm, ein Erwartungsniveau oder

eine technisch definierte Notwendigkeit, von der ein aktueller Zustand abweicht. Viele Policy Modelle setzen an diesem Punkt an, ohne aber selbst noch auf die problem erzeugenden Mechanismen Rückgriff zu nehmen. Wir haben aber gesehen, daß es für das Verständnis des sozialen Wirkungsspektrums eines Problems wichtig ist, dessen innere Natur und dessen Vernetzung mit anderen Problemgebieten zu kennen. Probleme können zunächst ökonomischer, ökologischer oder technischer Natur sein; indem sie auf die Lebenschancen von Menschen wirken, werden sie 'soziale Probleme'. Diese Vernetzung zwischen Problemen und sozialen Akteuren haben wir in Punkt 2.1.1. als 'Betroffenheitsstruktur' diskutiert.

Zwischen Problemsituation und den davon betroffenen Akteuren schiebt sich eine weitere Dimension, die für das Verständnis der Problemkonstitution wichtig ist. Die Voraussetzung einer sozial relevanten Diskrepanz zwischen dem 'was ist' und dem 'was sein soll' ist deren Perzeption durch soziale Akteure. Reine Daten gibt es nicht - Erkenntnis von etwas ist immer ein sozialer Prozeß, der auf Theorien, Modelle, Ideologien verweist, mittels derer sich soziale Akteure ein Bewußtsein über die Realität machen. Die Ebene der Problemperzeption und -definition ist daher eine eigenständige Ebene mit eigenen Gesetzmäßigkeiten, relativ autonom von einer sogenannten 'objektiven Problemlage'. Beispielsweise ist die Toxizität von Chemikalen als wissenschaftliches Thema schon lange vorher bekannt gewesen, bevor dies zu einem sozialen und politischen Problem aufgeworfen wurde. Erst eine spezifische Kombination zwischen wissenschaftlichem Fortschritt in der Testmethodenentwicklung einerseits, und eines gesellschaftlichen Norm- und Wertewandel andererseits, machten diesen Zusammenhang öffentlich 'sichtbar' und unakzeptabel, damit zum

Problem. Diese normative Komponente von politischen Problemen kann insbesondere in international und interkulturell vergleichenden Studien klar gesehen werden. Soziale und politische Zustände, die beispielsweise in Europa ein zentrales Problem darstellen, sind in Asien oft Alltags-tatbestände und werden als schicksalhaft akzeptiert (vgl. Tallmann 1976: 25ff.). Es kann daher davon ausgegangen werden, daß Probleme niemals nur materieller Natur sind, sondern immer mit Fragen der Perzeption und Normen verknüpft sind.

Ein weiterer Zusammenhang zwischen Problemen und darauf bezogenen Politiken, der für das Verständnis der Prozeßdynamik wichtig ist, ergibt sich aus den Beziehungen zwischen Problemstruktur und Lösungsoptionen. Obwohl, wie erwähnt, Probleme in der Regel ihre eigenen Lösungen nicht vorprogrammieren, besteht zwischen der Problemstruktur und den Lösungsoptionen doch ein gewisser Zusammenhang. Dieser darf nicht deterministisch gesehen werden, sondern als eine Art Gelegenheitsstruktur, die 'Freiheitsgrade' für sachlich eruierbare Lösungsoptionen vorzeichnet. Einerseits stellen inhaltliche, sachlogische Zusammenhänge und Eigenheiten eines Problems wie beispielsweise 'Strukturiertheit', Größendimension und Wachstumsdynamik spezifische Anforderungen (z.B. räumliche und zeitliche Restriktionen) an Lösungsentwürfe. Andererseits ist der Prozeß der Suche nach Lösungsstrategien im "policy-design" immer vermittelt über sogenannte 'policy-maps' [Moskowitz 1978], spezifische kognitive und normative Strukturen, innerhalb derer die 'policy-maker' ihre Handlungsalternativen evaluieren und sich entscheiden. Die Menge der zu einem Zeitpunkt erkennbaren und denkbaren Lösungsoptionen ist daher immer nur ein Ausschnitt der sachlichen Optionen. Das Wissen über vorherrschende Problemsicht bzw. Problemparadigmen, welche die Bewertung der

verschiedenen Restriktionen zentral lenken, sind daher unabdingbar für das Verständnis einer Politikentwicklung.

2.3.2 Der Thematisierungsprozeß.

In unserem Konzept lösen sich Probleme nicht selbst, sondern sind gebunden an Akteure, die interessiert in einen Problemzusammenhang eingreifen, zu Lösungsprozessen drängen, oder Problembewältigungsstrategien selbst initiieren und dementsprechend Ressourcen investieren. Dieser Prozeß verbirgt aber eine Reihe von Annahmen, die nicht fraglos vorausgesetzt werden können.

1. Befinden sich soziale Akteure in einer Problemlage oder in einer Situation des Mangels oder der Deprivation, impliziert dies nicht automatisch, daß Individuen oder Gruppen handeln. Individuen können solche Zustände beispielsweise als naturgegeben oder gottgewollt betrachten, und damit akzeptieren. Eine wichtige Grundvoraussetzung für Handeln ist die Denkbarekeit der Herbeiführung des gewünschten Zustandes durch den Handelnden. Dieses impliziert die denkbare Möglichkeit eines anderen Zustandes überhaupt in den Vorstellungen des Handelnden, den gewünschten Zustand herbeizuführen. Diese Bedingung setzt bestimmte Weltbilder oder Situationsdeutungen voraus, die die Möglichkeit des Andersseins in sich bergen. Die Strukturen der Situationsdeutungen (Ideologie, Kultur, Normen etc.) sind daher ein strategisches Element der Thematisierung einer Problemlage, und in der Politikerklärung so bedeutsam, ohne die - abseits von den 'rationalen Entscheidungsansätzen' - viele reale Entscheidungsprozesse nicht erklärbar wären.

2. Auch wenn ein Akteur Probleme wahrnimmt und Vorstellungen über Lösungswege besitzt, bedeutet dies nicht, daß dieser notwendiger-

weise handelt. Handeln setzt verfügbare, wirksame Mittel und Ressourcen voraus; Bedingungen also, wie sie nicht bei allen Akteuren gegeben sind.

3. Auch wenn die unter 1. und 2. genannten Bedingungen vorliegen, ist politisches Handeln eines Akteurs nicht zwingend. Handeln erfordert die gegenwärtige Investition knapper Mittel, um zukünftige Erträge zu ernten - involviert also Unsicherheit und Risiko (vgl. Schmitter 1981b:93).

Erst wenn alle diese Bedingungen und Voraussetzungen "halten", handelt ein Akteur, interveniert er in die politische Arena, um einen Problemlösungsprozeß zu initiieren und voranzutreiben. Inwieweit ihm dies gelingt, hängt nicht nur von seinen Ressourcen, Strategien und Taktiken ab, sondern auch von den Handlungen und Reaktionen der übrigen, in der politischen Arena präsenten Akteuren. Problemlagen avancieren nicht zwangsläufig zu politisch bearbeiteten Problemen. Will man nicht in die Fußangel funktionalistischer Interpretationen treten, in der ein "politisches System" automatisch alle auftretenden bestandgefährdenden Probleme zuständig löst, muß den, von einem Problem direkt oder indirekt betroffenen Akteuren die Autonomie zugestanden werden, Probleme zu übersehen oder aus verschiedenartigsten Gründen kein Interesse an deren Lösung zu haben. Probleme können verleugnet, verharmlost und verdrängt werden; schließlich sind Konstellationen denkbar, in denen Akteure an einer Problemkonservierung interessiert sein können. Denn - wie Sjöblom [1982:17] richtig beschreibt: *"if a problem is strategically advantageous for a party, the party should not try to solve it - that would be to kill the hen which lays golden eggs."* Eine weitere Möglichkeit ist,

daß Akteure mittels geeigneter Präventivmaßnahmen Probleme schon im Keimstadium beseitigen. So verfügen die meisten Regierungen heute über Sensoren (Institute, besondere Abteilungen), deren Aufgabe es ist, ständig diagnostische Leistungen bezüglich potentieller Problemlagen zu erbringen [Offe 1972].

Unter welchen Umständen avanciert nun ein latentes oder antizipiertes soziales Problem zur politisch bearbeiteten Problem-Materie? Unter welchen Bedingungen erhält ein Problem Zugang zur politischen Arena - wird politisch entscheidungsbedürftig? Diese Frage ist besonders intensiv in der amerikanischen 'Agenda-building'-Diskussion untersucht worden. [Cobb/Elder 1972; Cobb et al. 1976]. Der Kerngedanke dieses Ansatzes besteht darin, daß öffentliche und politische Aufmerksamkeit hinsichtlich sozialer oder technischer Probleme ein knappes Gut ist [Simon 1967:108]. Politische Akteure sind in der Regel gleichzeitig in viele Problem- und Entscheidungssituationen involviert, kämpfen also gleichzeitig an mehreren politischen Fronten. Hundert von Fristen und Terminen müssen eingehalten werden, Dutzende von Problemmaterien müssen analysiert und bewertet werden. Aus einer solchen Situation folgt zwangsläufig eine vertikale Schichtung der verschiedenen Issues: die verschiedenen Issues konkurrieren gegeneinander, um einerseits überhaupt auf die politische Prioritätenliste zu gelangen, andererseits um innerhalb dieser Rangordnung einen möglichst guten Platz zu belegen.

Um ein Thema in der politischen Arena auf die Regierungsagenda zu platzieren, verfügen Akteure über verschiedene strategische Wege. Einige typische Muster von Problemkarrieren werden von Cobb et al. [1976:127] herausgearbeitet:

1. Ein Problem wird von nicht-staatlichen Gruppen oder Organisationen in der Öffentlichkeit thematisiert und gewinnt genügend Aufmerksamkeit, um von staatlichen Organisationen als relevant und entscheidungsbedürftig betrachtet zu werden. Dies ist das alte liberale Lehrbuch-Modell, nach dem sich zunächst im 'öffentlichen Raum' eine Auffassung über eine Politik bildet, diese dann über Parteien und Parlament in den Regierungsbereich 'transponiert' wird. [vgl. Habermas 1962]

2. Ein Problem wird innerhalb des Staatssektors als bearbeitungsbedürftig angesehen, ohne daß es in der Öffentlichkeit schon Aufmerksamkeit erregt hätte. Weil aber eine erfolgreiche Initiierung und Durchsetzung politischer Programme einer genügenden öffentlichen Unterstützung bedürfen, geht die Regierung mit dem Problem an die Öffentlichkeit, um Verbündete zu mobilisieren. Ein instruktives Beispiel hierfür ist die erste Phase der Politisierung des Umweltproblems in der Bundesrepublik [Küppers et. al. 1978]. Der Spiegel [Nr. 45/1982] schrieb über diese Epoche: "In jenen Jahren schien Bonner Umweltpolitik in mancher Hinsicht dem Umweltbewußtsein des Durchschnittbürgers vorauszuweichen. Als sich die ersten Bürgerinitiativen für sauberes Wasser, saubere Luft bildeten, begrüßte der für den Umweltschutz zuständige Innenstaatssekretär Günther Hartkopf die Protestler erfreut als 'Multiplikatoren der Bonner Umweltpläne'. 'Es war eine unausgesprochene Arbeitsteilung' erinnert sich Hartkopf an die Zeit, in der Bürgerinitiativen 'die Umweltproblematik punktuell aufgriffen, während wir sie mehr programmatisch und lösungsorientiert aufgearbeitet haben'. Mayer/Görgen [1979:38] zitieren einen Ministerialbeamten im Zusammenhang einer derartig mobilen Bündnispolitik: "Man organisiert Umweltverbände. Wir arbeiten dann mit

diesen zusammen. Wir regen die Mitglieder dieser Verbände an, Briefe an uns zu schreiben, dann haben wir brauchbare Argumente."



3. Ein Problem wird von staatlichen Organisationen als entscheidungsbedürftig anerkannt, welche aber gleichzeitig ein Interesse daran haben, das Issue aus der öffentlichen Diskussion und Parteipolitik herauszuhalten. Sofern die interessierten Akteure hier auch ohne Mobilisierung der Öffentlichkeit in der Lage sind, ein politisches Programm durchzusetzen, bleibt das Issue daher isoliert von der Öffentlichkeit.

4. Eine in der Agenda-building-Debatte noch nicht diskutierte Möglichkeit ist die sogenannte "Politik-Diffusion". So können Regierungen oder organisierte Interessen anderer Nationalstaaten mittels Zugang zu nationalstaatlichen Politikarenen politische Themen auf die Tagesordnung eines Staates bringen, ohne daß in dessen Öffentlichkeit oder Regierungsorganisation ein authentisches Problembewußtsein vorhanden wäre. Solche Dynamiken der "Politik-Diffusion" sind bis heute erst spärlich untersucht worden (vgl. in einem anderem Zusammenhang Gray [1973]). werden aber in einer Atmosphäre zunehmender internationaler Integration der Volkswirtschaften immer bedeutender, wo das ökonomische Wohlergehen eines Landes in immer größerem Ausmaße von der Wettbewerbsfähigkeit seiner Industrien auf dem Weltmarkt abhängig wird. Diese wiederum steht in engem Zusammenhang mit allen staatlichen Politiken, die Einfluß auf Lohnniveau, infrastrukturelle Einrichtungen und regulative Belastungen einer Ökonomie haben. Manche Regierungen sind deshalb bestrebt, mit dem Ziel der Herstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen politische Issues in Politikarenen ihrer Konkurrenten zu lancieren, für die im Grunde noch kein eigenständiges Problembewußtsein existiert.

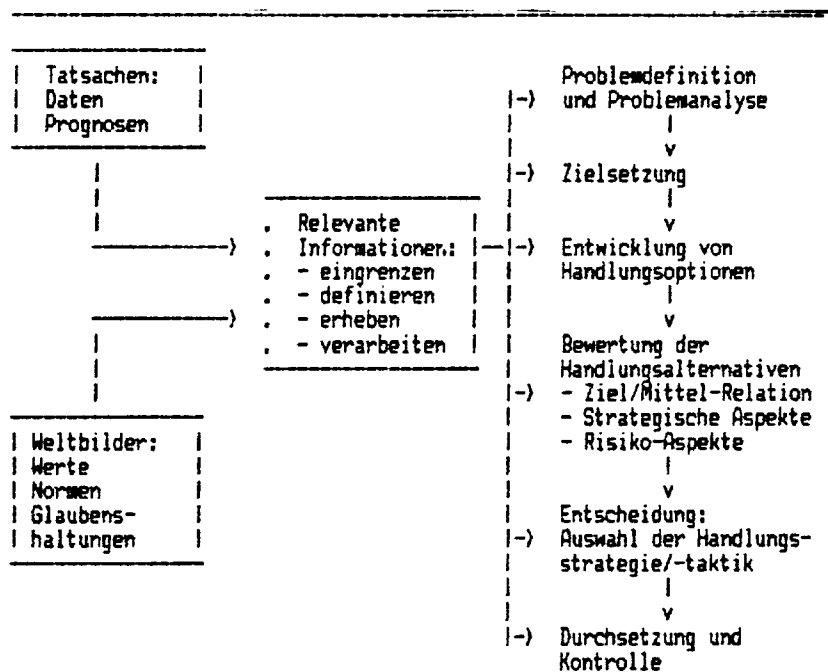
2.3.2. Die Programmformulierung.

Ist es interessierten Akteuren nun gelungen, ein Thema auf die Regierungsagenda zu plazieren und Regierung bzw. Verwaltung entscheiden sich, ein Programm zu initiieren, so beginnt die Phase der inhaltlichen Gestaltung eines politischen Programms. Das Programm bestimmt die Handlungsziele, legt die Adressaten und die Träger der Durchführung und die Mittel fest, strukturiert die Beziehungen zwischen Programmelementen [Mayntz 1980:4]. Auf allgemeinsten Ebene kann es als eine spezifische "Kombination von Ressourcen" [R. Rose 1984] begriffen werden. Formal unterscheidet sich ein Programm nicht von einem Plan, dem Entwurf einer Prozedur von Schritten, in denen ein Problem gelöst werden soll. Anders gesagt, ein Programm legt eine Reihe von Operationen fest, mittels derer, unter Einsatz von sachlichen und personellen Ressourcen, ein spezifiziertes Ziel erreicht werden soll. Der Plan- bzw. Programmentwurf wiederum ist Ergebnis eines Entscheidungsprozesses, wo unter verschiedenen, funktional äquivalenten Handlungsoptionen mittels bestimmter Entscheidungsregeln eine oder mehrere Handlungsstrategien bewertet und ausgewählt werden. Die bekanntesten Bewertungs- und Entscheidungskriterien sind 'Effektivität' und 'Effizienz': Als effektiv wird ein politisches Programm bezeichnet, wenn es eine Problemlösung wirksam erreicht [Mayntz 1983a:127], als effizient, wenn dabei der Mitteleinsatz möglichst gering gehalten werden kann.

Die Gestaltung der Programmstruktur einer 'policy' ist damit ein bekanntes Problem 'rationaler Entscheidung', das zur Genüge in der betriebswirtschaftlichen und soziologischen Literatur behandelt worden ist

[Schwarz 1978, Ulrich/E. Flury 1975, Heinen 1972; March 1978]. Gewöhnlich werden Entscheidungsprozesse in folgende logische Phasen eingeteilt: Problemdefinition, Zielsetzung, Entwicklung von Alternativen, Bewertung von Alternativen, Entscheidung und Durchführung.

Schaubild 5:
Phasen des Programmformulierungs- und Entscheidungsprozesses



Quellen: Ulrich/Flury 1975:42; Heinen 1972:36ff.

In einer ersten Phase wird zunächst die Problemlage erfaßt, definiert und analysiert. Voraussetzung hierfür ist Wissen über die Ursache-Wirkungszusammenhänge. Dies hängt nun nicht allein von der Qualität und Quantität der Daten ab, sondern auch von sogenannten Problemlösungstheorien, kognitiven und normativen Voraussetzungen der Problempерzeption.

Oft ist das Ziel eines politischen Programms schon in der sachlichen Natur eines Problems angelegt; manchmal benötigen Programme auch explizite Zielsetzungen - vor allem wenn schlecht strukturierte Probleme

vorliegen. Auch diese Phase ist auf valide Informationen und handlungsleitende Weltbilder angewiesen, die vorzeichnen, welches Spektrum an Zielen legitimerweise angestrebt werden kann.

Eine weitere Phase des Entscheidungsprozesses für die Programmstruktur ist die Entwicklung und Bewertung von Handlungsalternativen: Welche Kombinationen der Mittel, welches Vorgehen ist in einem jeweiligen situativen Bedingungsrahmen optimal zielwirksam? Einerseits bedarf es hier einer Bewertung der Zielwirksamkeit der Mittel (instrumenteller Aspekt), andererseits einer Prognose der wahrscheinlichen Reaktionen anderer Akteure (strategischer Aspekt) [vgl. Sjöblom 1981].

Auf welche 'Instrumente' können politische Planer im allgemeinen zurückgreifen? In Bezug auf das generell zur Verfügung stehende Repertoire von 'Interventionsmitteln' unterscheidet die politikwissenschaftliche Literatur zwischen fünf Instrumenten: a) regulative Normen b) finanzielle Transfers c) Infrastrukturinvestitionen d) Prozeduralprogrammierung und schließlich e) persuasive Strategien [Offe 1975; Mayntz 1980, 1983; Voigt 1982a; für eine alternative Klassifizierung vgl. Balch 1980].

a. Mittels regulativer Normen werden Verhaltenserwartungen für bestimmte Zielgruppen festgelegt und mittels Kontroll- und Sanktionsmechanismen abgestützt. Verbote werden als Signale gesetzt, bestimmte Handlungen durchzuführen oder zu unterlassen. Die Entscheidungen für die Handlungen stehen weiterhin in der Disposition der individuellen Akteure - hängen daher von ihren interessen geleiteten und strategischen Kalkülen ab. Ob und in welchem Maße sie ihr Verhalten an den gesetzten Normen ausrichten, hängt einerseits von der Kapazität des Staates ab, Abweichun-

gen wirksam zu kontrollieren und 'empfindlich' zu sanktionieren, andererseits von der Kapazität der Normadressaten sich der Normbefolgung ungestraft zu entziehen. Am häufigsten werden diese normativen Erwartungen in Rechtsformen gegossen, d.h. 'verrechtlicht' [vgl. Voigt 1980a; Teubner 1984].

b. Finanzielle Transfers implizieren eine Re-Allokation von Ressourcen zwischen den Akteuren - sind in ihrer Wirkung daher distributiv, bzw. redistributiv. Außer in Politiken, bei denen Umverteilung von Ressourcen schon der alleinige Zweck ist, werden solche Instrumente oft auch als Abstützmaßnahmen bei regulativen Politiken eingesetzt, wenn Verhaltenssteuerung besser über finanzielle Anreize wirkt. Voraussetzung für die Anwendung eines solchen 'policy'-Instruments ist die Verfügbarkeit über eine genügende finanzielle Manöveriermasse, bzw. die Kapazität, diese Ressourcen zu mobilisieren (Steuern, Staatsschulden).

c. Infrastrukturinvestitionen meint die kostenlose Bereitsstellung von materiellen und immateriellen Rahmenbedingungen für privatautonomes Handeln wie z.B. Straßenbau, Bildungswesen etc., also 'Güter' die nicht profitabel genug sind, als daß private Akteure für ihre Bereitstellung zu interessieren wären.

d. Prozedurale Programmierung schließlich ist die Imputation eines Verhandlungssystems, in dem betroffene und beteiligte Akteure den Ausgleich ihrer Interessen unter eigener Regie bewerkstelligen sollen. Zweck dieses Mechanismus ist daher nicht nur Konfliktregelung, wie Offe feinsinnig bemerkt, sondern durch den Modus der Entscheidungsfindung und die Festlegung des Spektrums beteiligter Interessen werden gewissermaßen

Entscheidungsinhalte und -resultate präjudiziert [Offe 1975:93]. Prozedurale Programmierung birgt den Vorteil, daß Entscheidungen innerhalb solcher Verhandlungssysteme "sich auf eine Verbindlichkeit stützen können, die von allen beteiligten Interessen anerkannt wird; entsprechend stehen für die Implementation die Ressourcen aller beteiligten Seiten zur Verfügung" [Offe 1975:94].

e. Persuasive Strategien setzen an der Prämisse an, daß Handeln nicht nur instrumentelle, sondern auch kommunikative Aspekte besitzt, daß Akteure diskursiv überzeugt werden können, daß bestimmte Handlungsoptionen kollektiv unakzeptabel sind oder langfristig gegen die eigenen Interessen verstoßen.

Konkrete Politiken stellen meist Kombinationen dieser Politikinstrumente dar, und ein jedes dieser Steuerungselemente impliziert eine spezifische Ressourcenbelastung und Kapazitätsanforderungen für Regierung und Verwaltung und besondere Begünstigungs- und Belastungsverhältnisse für die verschiedenen Akteure. Während finanzielle Transfers im wesentlichen sehr belastend auf den Staatshaushalt wirken, setzen regulative Programme genaue Kenntnis der 'Regulierungs-masse' und ein Gespür für die wahrscheinliche Reaktion der Normadressaten voraus. Darüberhinaus benötigen diese einen kostenträchtigen Kontroll- und Sanktionsapparat (Polizei, Aufsichtsbehörden, Gerichte etc.).

Ist ein 'Instrumentenmix' festgelegt, benötigt das Programm zusätzlich noch detaillierte Vorgaben und Anweisungen für seine operative Umsetzung (in der Regel Verwaltungsregeln u. Techniken). Gerade diese Details im Programmentwurf strukturieren gewissermaßen die Möglichkeit einer effek-

tiven Implementation vor. So schreibt Mayntz [1983a:129]: *"The effectiveness of a programme depends to a large extent on the motivating, facilitating and structuring capacity of its provisions - not only with respect to target group behaviour but also with respect to the behaviour of implementation agents"*.

Dieser bisher skizzierte rationale Entscheidungsprozeß in der Gestaltung eines politischen Programms unterliegt in der politischen Praxis nun einer Reihe von Restriktionen. Politische Planer haben oft keine klaren Zielvorstellungen, zu wenig Wissen über alle möglichen Problemlösungsstrategien, meist keine expliziten Bewertungsmaßstäbe für die Handlungsoptionen und meist auch kein sichereres Wissen über die soziale Durchsetzbarkeit eines Programms. Unter diesen Umständen entwickeln Programmplaner meist keine umfassenden Problembestandsaufnahmen und daher auch keine rationalen 'Pareto-optimale Gesamtlösungen'. Sie verfolgen eher inkrementalistische Strategien [Lindblom 1957], oder geben sich mit sogenannten 'satisficing solutions' zufrieden. Oft ahmen sie einfach Lösungsmuster aus andern Problemsituationen bzw. anderer Ländern nach [vgl. generell zur Diskussion der 'bounded rationality' March 1978].

Neben diesen, eher logischen Restriktionen für 'rationale Problemlösungen' gibt es noch institutionelle Restriktionen, die für staatliche 'policy-maker' reine Zweckrationalität verhindern [Luhmann 1968]. Eine solche Restriktion für pures zweckrationales Verhalten wurde von R. Mayntz [1983a] beispielsweise in der rechtlichen Struktur einer Gesellschaft lokalisiert: In Punkt 2.1.3 haben wir gezeigt, daß das Recht u.a. eine sozio-politische Arbeitsteilung organisiert und nur ganz spezifischen Akteuren bzw. Akteurgruppen Kompetenzen zuweist, Politiken zu

initiierten und inhaltlich zu gestalten. Darüber hinaus sind aber auch die Verfahrensmuster, die Ablauforganisation einer Politikentwicklung oft bis ins Detail durch Rechtsvorschriften vorgezeichnet. Unabhängig von den Entscheidungsinhalten zeichnen diese, ähnlich mathematischen Algorithmen, bestimmte Handlungsprozeduren vor; rein zweckrationales und strategisches Handeln ist für staatliche Akteure daher nur innerhalb ausgesparter Spielräume möglich [Luhmann 1968:100]. Diese rechtlichen Restriktionen dürfen nun aber nicht als vollkommen 'rigide' aufgefaßt werden, sondern müssen eher als flexibles und elastisches Netz begriffen werden, das zwar Ausnahmen zuläßt, seine Bindewirkung jedoch im Maße zunehmender Regelabweichung verstärkt. Dieses 'rechtliche und konstitutionelle Netz' ist nicht so flexibel, daß es vollkommen überflüssig wäre (wie es beispielsweise die pluralistische Theorie suggeriert vgl. Bentley [1967]), aber auch nicht so rigide, daß es nicht solche Ausnahmen zulassen könnte, die in der politikwissenschaftlichen Literatur mit den Begriffen 'korporatistische Arrangements' oder 'informelles Verwaltungshandeln' [Bohne 1981] bezeichnet werden.

Insbesondere in Formulierungsprozessen politischer Programme, welche in die Form von Rechtsnormen gegossen werden, wird der Ablaufprozeß meist sehr detailliert von Rechtsvorschriften vorgeschrieben. Während die Verfassung die am Formulierungsprozeß oder Verordnungsverfahren beteiligten Akteure, deren Aufgaben, deren Kompetenzen und deren Zusammenwirken festlegt, werden die eher operativen Details von den Geschäftsordnungen verschiedener staatlicher Akteure vorgezeichnet. Trotzdem bleiben in der Regel Spielräume für 'informelle Praktiken', die vor allem zu Beginn der Gesetzvorbereitungen schon Positionen festschreiben, die später nur noch schwierig geändert werden können. *"In dieser Gestaltung,"*

so schreibt der Verfassungsrechtler K. Hesse [1982:196], "erfaßt die verfassungsrechtliche Regelung des Gesetzgebungsverfahrens nur ein Endstadium eines Prozesses politischer Willensbildung, dem in aller Regel schon eine 'Vorformung des politischen Willens' vorausgegangen ist." Noch schärfer formuliert es W. Maihofer [1981:4]: "Zwar steht auf dem Vorblatt jedes Gesetzentwurfs zu lesen: Keine Alternative. In Wahrheit findet eine umfassende Erörterung der Alternativen bei den meisten Gesetzen weder in Hinsicht auf die Konzeption noch die Formulierung auf irgend einer Ebene des Gesetzgebungsverfahrens statt. Sie sind, wenn sie überhaupt bedacht und gesehen werden, stillschweigend schon mit dem ersten Gesetzgebungsentwurf auf unterster Gesetzgebungsebene aus jeder weiteren Erörterung herausgefallen. Was hier getan und vertan wird, ist meist auf keiner anderen Ebene, selbst nicht auf der höchsten Ebene des Parlaments nachzuholen."

In der Verfassung der Bundesrepublik besitzen neben den Abgeordneten des Bundestags auch Regierung und Bundesrat Initiativrecht für Gesetzgebungsverfahren. Bei etwa 80% der Fälle wird der Gesetzesentwurf allerdings von einem zuständigen Referat eines Bundesministeriums ausgearbeitet und gelangt als Vorlage der Bundesregierung über den Bundesrat in den Bundestag. Dieses Vorstadium auf der Referatsebene ist das strategische Entscheidungsstadium eines Gesetzes überhaupt. Auf dieser Ebene sind im Staatssektor auch die meisten Ressourcen in Bezug auf Informationen, Fachwissen, Expertise konzentriert [Häusermann 1977:53]. In der Regel kommen die Referate trotzdem mit ihren eigenen Informations-Ressourcen in der Bewältigung ihrer Aufgaben nicht aus und sind gezwungen, eine Informationslogistik aufzubauen, über welche notwendige Ressourcen kurzfristig mobilisieren können. Einerseits stehen ihnen hierzu inner-

halb der Staatsadministration eigene Behörden zur Hand, die meist über eigene Forschungskapazitäten verfügen, um entscheidungsrelevantes Wissen erarbeiten zu können. Meist sind die Referate aber zusätzlich darauf angewiesen, Informationskanäle zu privaten Organisationen zu erschließen. Diese Informations- bzw. Kommunikationsnetze haben meist informellen Charakter und funktionieren nur aufgrund freiwilliger Kooperation. Dieser Umstand ist stark durch die Spezifität der Ressource 'Information' bestimmt: denn Informationen können im qualitativen Sinne nicht verordnet werden, ebenso wenig kann jemand formal gezwungen werden, jemanden rechtzeitig und mit wirklich wichtigen Informationen zu versorgen [Bohnert/Kitsch 1980:210]. Die oft beobachtete, enge Kooperation der Referatsebene der Ministerialorganisation mit mächtigen Verbänden und Interessengruppen beruht daher weniger auf einer konspirativen Einheit zwischen Staat und Wirtschaft, sondern eher auf einem Mechanismus der gegenseitigen Abhängigkeit: zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen staatliche Organisationen Informationen, die sie selbst nicht erarbeiten bzw. erheben können, aber von anderen gesellschaftlichen Akteuren 'geliefert' bekommen, insofern sie diesen Mitwirkungsmöglichkeiten im Programmformulierungsprozeß zuerkennen. Die Motive dieses Zusammenwirkens können als Tauschkalküle interpretiert werden. So schreibt Lehbruch [1985:290]: *"Während die Verbände im günstigsten Fall unmittelbaren Einfluß, aber zumindest frühzeitige Informationen über die Intentionen der Regierung erhalten, gewinnt die Regierung (...) zusätzliche, oft entscheidend wichtige Informationen über die zu regelnden Materien. Darüberhinaus wird aber für die Regierung das Verhalten der Interessenverbände kalkulierbar. Ein Verband, der im Anhörungsverfahren einer Regelung des Referentenentwurfs zugestimmt hat, bindet sich damit für den weiteren Gang des Gesetzgebungsverfahrens*

(...) und unterwirft sich in der Regel auch der Erwartung, daß er eine solche Regelung (die womöglich Zugeständnisse der Verbandsspitze einschließt) gegen Kritik aus den eigenen Reihen verteidigt. Für die Regierung ist damit also ein zusätzlicher Mechanismus für die Mobilisierung von Unterstützung und für die Legitimation ihrer Politik gegeben. "

Nun ist Informationsaustausch nur eine Dimension der Abhängigkeit der Staatsadministration von gesellschaftlichen Organisationen, eine andere ist 'kooperatives Verhalten in der Durchführungsphase'. Das traditionelle, liberale und rechtsstaatliche Modell einer Politikentwicklung begriff den Vollzugsaspekt einer Politik als bloße Exekution der im parlamentarischen Prozeß erfolgten Willensbildung. Dies blieb insofern unproblematisch, als daß die Kapazität und die Legitimität des Staates früher offensichtlich nicht in dem Maße angezweifelt wurde wie heute, eine einmal formulierte 'policy' auch durchsetzen zu können. Sowohl die durch die kategoriale und quantitative Ausdehnung der Staatsaufgaben verbundene Kapazitätüberlastung als auch die zunehmende Vermachtung der Politikarenen durch die Herausbildung mächtiger Interessenverbände mit großem Veto- und Obstruktionspotential machte eine friktionslose Durchsetzung regulativer Programme zunehmend problematisch. Einerseits unter Erfolgsdruck der Regierung, andererseits in ihrer realen Durchsetzungskapazität beschränkt, stehen die Beamten daher unter strukturellen Zwängen, mit den Nomadressaten eines Programms zu kooperieren. Die Einbeziehung betroffener Kreise bzw. deren Repräsentanten in den Formulierungsprozeß eines politischen Programms kann daher als eine Strategie der Behörden begriffen werden, sich hierüber nicht nur mit implementationsrelevanten Informationen zu versorgen, sondern hiermit

auch die Programmzielgruppe zu 'policy'-konformen Verhalten zu verpflichten.

2.2.4. Der Implementationsprozeß.

Die Formulierung und Konkretisierung politischer Problemlösungsprogramme (z.B. in Form von Gesetzen) gewähren nun nicht von selbst deren Vollzug und Durchsetzung. Diese Erkenntnis scheint trivial, hat sich aber erst im Laufe der vergangenen Jahre in einer wachsenden Anzahl von Beiträgen zur Implementationsforschung durchgesetzt [Wollmann 1979, Mayntz 1980, 1983; Bardach 1977, Sabatier 1979]. In dieser Diskussion wurde klar, daß die erfolgreiche Durchsetzung der in den Programmen deklarierten Zielsetzung von einer Reihe struktureller und situativer Faktoren abhängt, die nur teilweise vom Staatsapparat und dessen Vollzugsagenten beeinflußt werden können.

Grundsätzlich können zwei Logiken der Implementation unterschieden werden; bei der einen handelt es sich um den Vollzug eines verwaltungsinernen Programms, indem die Vollzugsträger und Normadressaten Teile des Regierungsbereichs und Verwaltungsbereichs sind. Die Vollzugsfrage ist dort eher ein binnenorganisatorisches Problem der staatlichen Verwaltung. In diesem Zusammenhang hat allerdings die politikwissenschaftliche Diskussion über "Politikverflechtung" [Scharpf 1978] deutlich gemacht, daß auch innerhalb des bundesdeutschen Regierungs- und Verwaltungsbereichs Organisations- und Entscheidungsstrukturen existieren, in welchen eher horizontale Beziehungen vorherrschend sind, also bürokratisch-hierarchische Implementationsstrukturen selbst für den staatlichen Bereich offensichtlich nicht fraglos vorausgesetzt werden können.

Eine grundsätzlich andere Logik der Implementation herrscht vor, wenn die Normadressaten und/oder Vollzugsträger nicht staatliche Akteure, sondern gesellschaftliche Akteure sind. Nichthierarchische, eher horizontale Beziehungen zwischen den staatlichen Vollzugsträgern und den gesellschaftlichen Normadressaten produzieren eine andere Logik der Interaktion im Vollzug eines politischen Programms. Verhalten kann hier nicht mit Zwang, Strafandrohung und anderen negativen Sanktionen gesteuert werden. Die Umsetzung eines politischen Programms ist dort ohne die freiwillige Kooperationsbereitschaft der Normadressaten nicht denkbar. Diese wiederum existiert in der Regel nur bei gegenseitiger Nutzen-erwartung.

In einer Situation, in der ein politisches Programm mit regulativen Absichten an bestimmte gesellschaftliche Akteure gerichtet ist, können grundsätzlich vier verschiedene Konstellationen von Beziehungen zwischen den staatlichen Vollzugsträgern und den gesellschaftlichen Normadressaten unterschieden werden.

Schaubild 6:
Implementationskonstellationen

		Normadressaten	
		mächtig	weniger mächtig
Norm- setzungs- instanz	mächtig	4.1 Kompromiß: Effektive Selbstregulierung gg. staatl. Interventions verzicht.	2.1 effektiver Vollzug
	weniger mächtig	4.2 Regulierungsabsicht verpufft ins Leere	2.2. 'faule Kompromisse' 'Selbstbindung der 'Verwaltung'

Die erste Konstellation besteht in einem 'starken Staat' gegenüber relativ schwachen Normadressaten. Diese Konstellation entspricht der Lehrbuchvorstellung rechtsstaatlichen Vollzugs. Der Staat besitzt die

notwendigen Ressourcen, um die Zielgruppe eines politischen Programms zu programmkonformem Verhalten zwingen und Abweichungen wirksam sanktionieren zu können: Das Ergebnis ist ein wirksamer Vollzug. Eine umgekehrte Konstellation herrscht vor, wenn staatliche Vollzugsträger das Verhalten mächtiger gesellschaftlicher Akteure steuern wollen, diese aber die Kapazität besitzen, sich der Normbefolgung zu entziehen. Hier laufen regulative Programme ins Leere.

Vollkommen andere Konstellationstypen herrschen vor, wenn sich die relative Stärke der beiden Parteien die Waage hält. Dies kann eine Patt-Situation sein, in der einerseits der Staat nicht genügend Ressourcen besitzt, die Normabweichung zu kontrollieren und wirksam zu sanktionieren, andererseits aber die gesellschaftlichen Normadressaten regulative Eingriffe und Normierungen nicht vollkommen abblocken können. Beide Parteien sind daher an einem Kompromiß interessiert, indem der Staat von seinen Regulierungszielen etwas abstreicht, im Gegenzug aber von den Normadressaten mehr kooperatives Verhalten erhoffen kann. Ergebnis solcher Kompromisse sind oft Tauschsituationen auf der operativen Vollzugsebene mit relativ niedrigem Regelungsniveau, die zuweilen als "informelles Verwaltungshandeln" [Bohne 1981] bzw. "Selbstbindung der Verwaltung" [Hoffmann-Riem 1982] bezeichnet worden sind.

Eine andere Patt-Situation zwischen Staat und privaten Organisationen existiert, wenn die staatlichen Träger eines politischen Programms so 'stark' sind bzw. für so stark gehalten werden, daß allein eine regulative Eingriffsandrohung genügt, gesellschaftliche Normadressaten zu motivieren, ein regulatives Programm in eigener Regie zu entwickeln und durchzuführen. Eine solche Idee wurde von Streeck/Schmitter [1985] im

Konzept der "privaten Interessenregierung" entwickelt: Unter bestimmten Bedingungen, unter denen in Monopolverbände organisierte Interessen es für vordringlich halten, drohende staatliche Regulierungseingriffe abzuwehren, können solche Gruppen motiviert werden, gegen einen Verzicht staatlicher Interventionen Problemlösungsmechanismen unter eigener Regie aufzubauen. Streeck/Schmitter sehen mehrere Vorteile solcher Arrangements: der Staat entlastet sich nicht nur von Aufgaben und Kosten, sondern auch die Effektivität der Implementation wird erhöht. Die Verbände als Implementationsträger haben *"mit der Adressatengruppe (ihren Mitglieder) mehr Kontakt als die staatlichen Bürokraten und verfügen über intimere Kenntnisse über deren Situation und deren Anliegen. Vermutlich gibt ihnen dies die Möglichkeit, Vorschriften weniger formalistisch anzuwenden und die besonderen Umstände von einzelnen Fällen besser zu berücksichtigen, wodurch sie wiederum von denjenigen, die von diesen Regulierungen betroffen sind, besser akzeptiert werden."* [Streeck/Schmitter 1985: 149].

Beide Situationen entlang der Hauptdiagonale 1.1. und 2.2. können als Tauschsituationen interpretiert werden. Bei 2.2. tauschen die Normadressaten Senkungen des Regelungsniveaus gegen Kooperationsverhalten, bei 1.1. tauschen diese Interventionsverzicht des Staates gegen Selbstregulierung. Im Grunde kann diese Diagonale als ein Kontinuum gesehen werden, auf dem auch Mischtypen zwischen Selbstregulierung und Staatsinterventionismus möglich sind. Häufig existiert eine, wie Streeck [1983c: 190] es ausdrückt, *"enge Verzahnung zwischen verbandlichen und staatlichen Institutionen und Rechtsverhältnissen, die sich gegenseitig ergänzen und abstimmen."*

Die skizzierten Arrangements in Implementationsprozessen politischer Programme können als Ressorcenaustausch generalisiert werden: So schreibt Thrasher (1983:376): *"...behaviour within implementation structures can be discussed in terms of individuals engaged in a process of interpersonal exchange. These exchanges are necessary because individuals do not possess the resources needed to implement policies and are forced to seek the help of others both inside and more importantly outside their own organisation."* Staatliche Akteure bezwecken durch die Umsetzung eines politischer Programme, daß die politische Wirklichkeit entsprechend dem Programminhalt gestaltet wird, daß, allgemein gesagt, also 'po-licy'-Ereignisse kontrolliert werden. Dies setzt Ressourcen voraus. Verfügt ein Akteur nicht über genügend Kontrollressourcen, so kann er diese über Tausch mobilisieren. Die Logik solcher Tauschprozesse ist von J.S. Coleman in der Theorie der kollektiven Entscheidungsprozesse untersucht worde [1973]. Empirische Studien von Tauschsituationen sind bekannt aus Studien über 'log-rolling' und Entscheidungssituationen auf Gemeindeebene [Pappi/Kappelhoff 1984]. Hier wird im allgemeinen von kollektiven Entscheidungssituationen ausgegangen, in denen Entscheidungen über verschiedene 'issues' anstehen und die verschieden Akteure zur Interessenrealisierung in Tauschbeziehung eintreten: Angesichts von mangelnden Kontrollressourcen über ein Ereignis e , and dem ein Akteur A_i interessiert ist, besorgt sich dieser dann die notwendigen Machtmittel durch Tausch mit anderen Akteuren, die nicht an Ereignis e , sondern an Ereignis e , interessiert sind, und dafür von Akteur A_i im Gegenzug die notwendigen Machtressourcen erhalten. Im Vergleich hierzu sind auch Situationen denkbar, in denen nur ein Ereignis, bzw. mehrere untrennbare Entscheidungen, Gegenstand von Tauschhandlungen sind. Die Akteure machen sich wechselseitig Zugeständnisse, um eine Kompromißformel zu finden.

Eine weitere Modifikation des Tauschmodells birgt eine Situation, in der die beiden Akte eines Tausches, 'Kauf' und 'Verkauf', nicht simultan anfallen (also kein Zug-um-Zug-Geschäft vorliegt), sondern in der auf eine Kreditregelung zurückgegriffen wird: Akteur A₁ übereignet einem Akteur A₂ zum Zeitpunkt t₁ Ressourcen auf das Versprechen von Akteur A₂, zu einem späteren Zeitpunkt t₂ eine Gegenleistung dafür zu bekommen. Solche Tauschsituationen stellen nach unserer Ansicht die Logik von Arrangements dar, wie sie von Streeck/Schmitter [1985] als 'Selbstregulierung durch private Interessenregierungen' diskutiert wurden: Auf das Versprechen bzw. die glaubhafte Demonstration einer Selbstregulierungsabsicht verzichtet der Staat auf einen regulativen Eingriff. Dem Verband wird daher ein 'politischer Kredit' gewährt. Seine Kreditwürdigkeit beruht einerseits auf der Reputation des Verbandes, diese Absicht auch umsetzen zu können (politische und technische Kapazität), und andererseits auch auf der Glaubwürdigkeit des betreffenden Verbands, ein solches Versprechen auch wirklich einzulösen. Während die Kapazität an bestimmte intraorganisatorische Voraussetzungen gebunden ist (effektive Kontrolle seines Organisationsbereichs, interne Legitimitäts- und Loyalitätsverhältnisse etc.), hängt die Glaubwürdigkeit von der besonderen Ausprägung der Beziehungen zwischen dem Interessenverband und den beteiligten Behörden ab. Der Kredit ist offensichtlich nicht über 'dingliche Werte' abgesichert, sondern beruht allein auf einem Vertrauensverhältnis. Dieses 'Vertrauensverhältnis' wiederum ist kalkulierbar, wenn gegenseitige Interessenverflechtung und Abhängigkeit besteht, so daß ein Vertrauensbruch Kosten in bezug auf den 'Austritt' als auch in bezug auf den Wiedereintritt in neue Arrangements involvieren würde [vgl. J.S. Coleman 1983].

III. Die Analyse einer transnationalen Politikentwicklung am Beispiel der Formulierung und Umsetzung des bundesdeutschen Chemikaliengesetzes.

Der konzeptionelle Bezugsrahmen, welcher im vorhergehenden Kapitel herausgearbeitet wurde, wird sowohl 'Denkbrille' der analytischen Betrachtung als auch das theoretisch-begriffliche Instrumentarium liefern, den Politikprozess der Chemikalienpolitik am Beispiel des ChemG zu rekonstruieren. Jeder erkenntnismäßige Zugang zu einem empirischen Realobjekt setzt einen solchen Rahmen voraus - sei dieser expliziert oder auch nur unbewußt vorausgesetzt. Dieser Zusammenhang wird richtig klar, wenn wir den Untersuchungsgegenstand gewissermaßen 'unschuldig', ohne theoretische Voraussetzungen, versuchen wollten zu erschließen. Schon aus räumlicher Perspektive umfaßt der Gesetzgebungsprozeß ein fast grenzenloses Universum von Akteuren, die direkt und indirekt in den Bereich der Chemikalienkontrolle involviert waren, und wiederum durch ein Gewirr vielschichtiger Beziehungen miteinander verbunden sind. Ähnliches gilt für die Politikentwicklung im Zeitablauf, die sich aus einer Unzahl von Ereignissen zusammensetzt. Allein die aktenmäßig erfaßten Vorgänge des formalen Gesetzgebungsprozesses während der Federführung des Bundesministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit füllen etwa 50 Ordner - und hierin ist sicherlich nur ein kleiner Ausschnitt aller irgendwie für das Gesetz relevanten Vorgänge erfaßt. Will man nicht in die 'Niederungen eines theorielosen Empirismus' hinuntersteigen - andererseits aber auch nicht auf grobe Vereinfachungen hinausgehen, - so ist man gezwungen zur Analyse eine 'theoretische Landkarte' zu benutzen, die einerseits die breite Übersicht garantieren kann, aber andererseits so tiefenscharf ist, daß man sich dabei auch auf der Mikroebene von Politikprozessen zurechtfinden wird.

Der Kern unseres Analysekonzepts ist die Verbindung einer Struktur von einem Problem betroffener und interagierender Policy-Akteure mit dem seriellen, zeitlich geordneten Prozeß der Herausbildung und Umsetzung einer Politik. Die konstitutiven Einheiten der Politikfeldstruktur hatten wir in Kapitel II.2.1 als 'policy'-Problem herausgearbeitet, die betroffenen und interessierten Akteure, deren Netz der Beziehungen untereinander und die sich hieraus ergebenden Machtverhältnisse. Den Entwicklungsprozeß einer 'policy' hatten wir in die Sequenzen 'Problem-entstehung', Thematisierung, Politikformulierung und Implementation aufgeteilt. Mit diesen Differenzierungen sind gleichzeitig die empirischen Erhebungseinheiten skizziert:

Wir werden daher zunächst die Dimensionen und strukturellen Bedingungen der allgemeinen Problematik der Toxizität von Chemikalien untersuchen, das Spektrum der hiervon betroffenen sozialen Interessen herausarbeiten, und vor diesem Hintergrund die verschiedenen Handlungsalternativen in der Kontrolle gefährlicher Chemikalien erörtern.

Ein weiterer Analyseschritt wird die Identifikation der einzelnen, in den Politikprozeß in relevanter Weise involvierten Akteure sein. Hierbei werden wir uns netzverkanalytischer Verfahren bedienen. Auf die Identifikation des 'Akteur-Sets' folgt die Betrachtung der verschiedenen Akteure/Organisationen und ihrer Handlungsbedingungen - gruppiert nach dem Schema, das wir in Punkt II.2.1.2 aufgestellt hatten. Hieran schließt sich eine Analyse der interorganisatorischen Beziehungen zwischen den Organisationen unseres Akteur-Sets.: die Analyse der Kommunikationsbeziehungen, der Netzwerkstruktur der institutionalisierten Beteiligung in den Politikprozess, Austauschstrukturen von

Ressourcen und schließlich die Interessenpositionen und Machtverhältnisse zwischen den Akteuren.

In Kapitel III.2 schließlich werden wir die Politikentwicklung des ChemG in seiner sequentiellen Logik rekonstruieren: Dabei werden wir die Schlüsselereignisse und strategischen Entscheidungspunkte in den Policy-Phasen von der Problemherausbildung bis zur Implementation des Chemikaliengesetzes zu identifizieren versuchen und deren Zusammenhänge und Vernetzungen herausarbeiten. Für die Darstellung der Ereigniszusammenhänge werden wir uns dabei eines aus der Netzplantechnik stammenden PERT-Diagramms bedienen. Mittels dieses Diagramms wird insbesondere der transnationale Charakter dieser Politikentwicklung deutlich: so wird sichtbar, wie nationale Policyereignisse über die nationalstaatlichen Grenzen hinauswirken, und wie andererseits nationale Ereignisse auch durch internationale Umstände prädeterminiert werden.

1. Die Arena der Chemikalienpolitik

Durch die 'Denkbrille' des angewandten analytischen Bezugsrahmens ergeben sich für die synchrone Analyse im wesentlichen vier Untersuchungsfelder: Zunächst die Untersuchung der Problemlogik und der hiermit zusammenhängenden Lösungsstrukturen, dann die Identifikation des betroffenen, interessierten und involvierten Policy-Akteursets. Als drittes Untersuchungsfeld ist schließlich die Herausarbeitung der Interaktions- und Abhängigkeitsstrukturen wichtig, als viertes die Feststellung von Einflußdifferentialen und von machtsstrukturellen Zusammenhängen.

1.1. Das Chemikalienproblem

In einem Policy-Modell, das auf einem interessenpolitischen Paradigma basiert, spielen die sogenannten sachspezifischen Anforderungen einer Politik nur eine zweitrangige Rolle. Eine Policy ist ja nicht bloßer Problemlösungsprozeß, sondern in seinem Inhalt vor allem durch soziale Auseinandersetzungen bestimmt. Trotzdem dürfen aber die spezifischen materiellen oder objektiven Zwänge nicht übersehen werden, die ein materielles, politisches Problem sowohl für dessen Politisierung als auch Lösung setzt. Dies trifft insbesondere für das Chemikalienproblem zu: allein die materielle Dimension zieht tiefe Konfliktlinien zwischen den sozialen Kräften in der politischen Landschaft. Seine besondere Komplexität setzt Grenzen auf der Wissensebene und setzt besondere sachliche Anforderungen an Lösungsstrategien.

2.1. Dimensionen des Chemikalienproblems

Der Kern des Chemikalienproblems besteht in der Gefährdungskapazität vieler chemischer Substanzen für die menschliche Gesundheit und die natürliche Umwelt. Das wichtigste Gefährdungsmerkmal ist die Toxizität, welche als Kapazität verstanden wird, bei lebenden Organismen Schäden zu erzeugen [Guzman et al. 1980:29]. Diese Wirkungen sind manchmal intendiert (wie z.B. in der Pestizidanwendung oder in der Pharmazie), oft sind aber diese Wirkungen unerwünscht. Solche nicht-intendierten Wirkungen sind

- akute oder chronische Toxizität, d.h. die Eigenschaft, Lebewesen unmittelbar oder in einem längeren Zeitraum zu töten;
- Kanzerogenität, d.h. die Eigenschaft, bösartige Tumore zu verursachen (Krebs) [vgl. Roderick 1979, DFG 1981];
- Mutagenität, d.h. Eigenschaften von Stoffen, Veränderungen am Erbgut hervorzurufen [Marquardt 1971];
- Teratogenität, d.h. die Eigenschaft embryonale Mißbildungen hervorzurufen;
- Umweltschädigende Wirkungen, die allgemein zu Belastungen und Störungen ökologischer Kreisläufe führen. Wichtige Eigenschaften in dieser Hinsicht sind Akkumulationsfähigkeit und Persistenz. Während die erstgenannte Charakteristik die Fähigkeit einer chemischen Substanz bedeutet, sich im Laufe der Zeit im Ökosystem in steigenden Konzentrationen anzusammeln, bedeutet Persistenz die geringe Abbaufähigkeit eines Stoffes. Dies ist die Fähigkeit einer Substanz, für längere Zeit in der Umwelt verbleiben zu können, ohne durch physische, chemische oder biologische Prozesse abgebaut zu werden [UBA/BMI 1980].

Der amerikanische Krebsexperte Epstein [1979:27] sieht die qualitative Novität des Chemikalienproblems vor allem in den besonderen Wirkungen organischer Chemikalien begründet: *"We are living in a new era of organic chemicals, not just familiar ones, but exotic ones which have never, previously existed on earth, and to which no living thing has previously had to adapt"*. So sind inzwischen eine ganze Reihe organischer Chemikalien identifiziert worden, für die schädigende Wirkungen festgestellt werden konnten (wie z.B. DDT, PCB, PCP, Benzol, Dichlordimethyläther etc.). Andererseits rühren viele Gesundheits- und Umweltschäden auch von anorganischen Chemikalien her, die schon sehr lange bekannt sind, wie beispielsweise die Schwermetalle Blei und Quecksilber.

In Teil II.2.1.1. hatten wir zu zeigen versucht, daß die Struktur eines gesellschaftlichen Problems einen wichtigen Einfluß auf die Frontlinien und Reichweite politischer Konflikte um öffentliche Lösungsformen hat. Wenngleich Problemsicht und Perzeption eines Problems eine wichtige Rolle bei der Problemkonstitution spielen (was wiederum auf 'mit Macht durchsetzte soziale Deutungsmuster' verweist), so strukturiert doch die Materialität eines Problems zumindest den Möglichkeitsraum von Auswirkungen auf soziopolitische Interessen. Nun ist aber kein im sozialen Raum sich herausbildendes Problem nur von technischer Natur, so daß es von Fachleuten gelöst werden könnte, wie etwa ein strittiges Thema unter Naturwissenschaftlern und Technikern. Auch vermeintlich bloß technische Problemlösungen wirken in der Regel sehr selektiv auf soziale Gruppen und implizieren unterschiedliche Begünstigungs- und Belastungsstrukturen. Andererseits können Probleme und deren Lösungsprozesse nicht nur ausschließlich auf soziale Interessen zurückgeführt werden, ohne die Restriktionen zu berücksichtigen, die sich aus den objektiven oder

materiellen Bedingungen eines Problems ergeben. Beide Komponenten eines Problems sollten gleichrangig in eine Analyse eingehen.

Die gesellschaftlichen Probleme, die die Produktion, der Ge- oder Verbrauch von Chemikalien aufgeworfen haben, sind äußerst komplexer Natur. Von daher gesehen würde es sich eigentlich verbieten, einen Kern der Problemlage ausfindig zu machen. Vom heuristischen Standpunkt aber ist es fruchtbar, die hochkomplexe Problemsituation in eine übersichtliche Anzahl von Teilproblemen zu zerlegen, damit die Gesamtkomplexität zu reduzieren und somit greifbarer zu machen.

Im folgenden gehen wir davon aus, daß die objektiven Bedingungen der hier relevanten Problemsituation aus drei Aspekten besteht: erstens aus den Implikationen der spezifischen, physischen Materialität chemischer Stoffe - die 'materielle Dimension'; zweitens in den Implikationen einer Produktionslogik, die marktwirtschaftlich-kapitalistische Systeme mit sich bringen, und mit denen auch eine bestimmte Art und Weise staatlicher Regulierung verbunden ist; drittens in der Quantitätsimplikation, die 'superindustrielle' Produktion generell mit sich bringt. Zu dieser objektiven Seite kommen noch spezifische Perzeptionsmuster und Akzeptanzstrukturen, welche objektive, materielle Ereignisse und Umstände erst zu sozial problematischen Ereignissen machen.

Der Gebrauch chemischer Stoffe läßt sich bis in die Antike zurückverfolgen (Metalle, Tonglasuren, Heilmineralien). Im Übergang vom Mittelalter zur Neuzeit brachten die Araber die Kunst der Chemie nach Europa. Aber erst ab Mitte des letzten Jahrhunderts avancierte die Chemie von bloßer Kunst und Wissenschaft zur industriellen Produktionstechnik. Die Entwick-

lung experimenteller Chemie ermöglichte es, nicht mehr abhängig von 'natürlichen' Chemikalien, in schier unbegrenztem Ausmaß Stoffe zu synthetisieren. Ein Schlüsselereignis war die Entdeckung, daß sich das ursprünglich als Ersatz für Walfischtran verwendete Rohöl als Rohstoffgrundlage für die Synthese neuer Stoffen verwenden ließ. Auf der Basis eines Rohstoffes, der in vermeintlich unbegrenztem Ausmaß vorhanden zu sein schien, begann dann die Synthese aller erdenklichen, organischen Verbindungen [Blanchard 1981]. Die chemische Industrie wurde zur Wachstumsbranche par excellence. Selbst Sozialisten wie Hilferding sahen in diesem neuen Industriesektor eine Entwicklung "... die geeignet ist, mit einer kolossalen Explosivkraft die gesamte Grundlage unserer Technik in der kapitalistischen Produktion umzuwälzen." [Hilferding 1973:5]

Seit Beginn dieses Jahrhunderts, und insbesondere seit dem zweiten Weltkrieg, hat die Produktion und der Gebrauch von Chemikalien dergestalt zugenommen, daß man heute davon ausgehen kann, daß in fast allen Erzeugnissen, von Nahrungsmitteln, über Kosmetik und Kleidung zu Fahrzeugen, Maschinen und Häusern, Chemikalien verwendet werden. Spektakuläre Erfolge des Chemikalieneinsatzes zeigten sich in der Landwirtschaft und im Gesundheitswesen, wo nie dagewesene Produktionsfortsschritte und erfolgreicher Kampf in der Ausrottung von Krankheiten die 'Chemie' zu der "Fortschrittsindustrie" überhaupt machten. Mit dem Beginn der 60iger Jahre waren allerdings die unerwünschten Nebenfolgen des Chemikalieneinsatzes nicht mehr zu übersehen. Epidemiologen, Pharmakologen und Toxikologen konnten mehr und mehr Befunde vorlegen, welche die schädlichen Wirkungen von Chemikalien auf Mensch und Umwelt belegen konnten. Spektakuläre Chemieunfälle und Umweltkatastrophen bereiteten schließlich das Feld öffentlichen Problembewußtseins, welches nun die zuvor so

forschrittlich betrachtete Chemie zum Umweltfeind Nr. 1 machte.

Die Gefährlichkeit vieler chemischer Substanzen liegt in deren spezifischen "physischen Materialität", d.h. der besonderen Logik und Materialität der Chemotechnologie. Das Ziel und die Logik chemischer Produktion ist es, eine neue synthetische Verbindung zu erstellen, d.h. einen Stoff umzuwandeln. Der Kern dieses Prozesses, die chemische Reaktion, ist ein naturgesetzlicher Vorgang, dessen Bedingungen (Temperatur, Druck, Zeit) zwar manipuliert werden können, der aber innerhalb dieser Bedingungen eigenständig abläuft. Im chemischen Produktionsprozeß werden in einer ersten Stufe die Einsatzstoffe mit Hilfe physikalischer und mechanischer Methoden vorbereitet (zerkleinern, zerteilen, mischen etc.), danach folgt die Reaktion, der eigengesetzliche Prozeß der Stoffumwandlung. Die dadurch gewonnenen Reaktionsprodukte werden schließlich wiederum mit Hilfe physikalischer Verfahren aufbereitet und als Rohstoffe in eine weitere Synthese eingebracht (vgl. Riebel 1959:196). Der Weg eines Endprodukts führt meist über viele Zwischenstufen. Insbesondere die Produkte solcher Zwischenstufen sind oft sehr reaktionsfreudig und aggressiv: In den meisten Fällen sind sie ja gezielt reaktionsfreudig aufbereitet worden, um an den, im weiteren Produktionsverlauf notwendigen, chemischen Reaktionen teilnehmen zu können.[Weise 1978:4].

Nun sind nicht nur Zwischenprodukte reaktionsfreudig. Auch Endprodukte können entweder unbeabsichtigterweise oder auch intendiert (wie z.B. bei Pharmaka oder Pestiziden) recht "reaktionsfreudig" sein. Die Reaktionsmuster synthetischer Stoffe auf andere Stoffe und biologische Organismen ist ein generelles Problem der Kontrollierbarkeit von Wirkungszusammenhängen und des Wissens über das Wirkungsspektrum von Chemikalien. Oft

können Wirkungen chemischer Stoffe in ihrer Verkettung, Kombination, Ungleichzeitigkeit (Zeitverzögerung) und Langfristigkeit (hohe Latenzzeiten) nicht mehr bestimmt werden. *"Verstärkt wird diese Schwierigkeit dadurch", so schreibt F. Korte [1984:2], "daß diese Verbindungen häufig in komplexen Gemischen oder in Formulierungen in den Handel gebracht werden, oder daß Verkaufsprodukte einer Firma als Einsatzstoffe einer anderen Firma verwendet werden, sodaß die Herstellerfirmen oft über den Endverbrauch ihrer Produkte nicht informiert sind."*

Viele gefährliche Eigenschaften von Chemikalien wurden oftmals erst erkannt, nachdem diese bereits über längere Zeiträume verwendet wurden. So gibt es unter den heute noch als harmlos angesehen Chemikalien sicher eine Reihe von Stoffen, die sich in Zukunft als gesundheitsschädigend herausstellen werden. Die Wissenschaft hat hier einen fast aussichtslosen Wettkampf mit der industriellen Innovation zu führen. Unter dem marktwirtschaftlichen Innovationszwang und dem Druck zur Externalisierung von Kosten werden nun aber ständig Stoffe in Mengen in den Verkehr gebracht, über deren Wirkungen nur geringfügiges Wissen besteht. Einschlägige Wissenschaftler gehen davon aus, daß nicht einmal zehn Prozent der Umwelt und Menschen potentiell belastenden Substanzen in ihrer toxischen Wirkung erforscht sind.

Es ist das Verdienst von K. Marx, die spezifische Interdependenz individueller Entscheidungen in einem durch kapitalistische Produktionsverhältnisse gekennzeichneten Wirtschaftssystem herausgearbeitet zu haben. In einem derartigen Kontext ist jeder Kapitalist *"unter Strafe seines Untergangs"* [Marx] dazu gezwungen, langfristig mindestens ebenso profitabel wie seine Konkurrenten zu produzieren. Innerhalb dieser Zwänge

und unter der Bedingung, daß die individuellen Produktionsbedingungen und deren unkontrollierten Nebenfolgen keinen Einfluß auf die tangible Qualität von Produkten haben, kann von einem rational handelnden Kapitalisten nicht erwartet werden, daß er externe Effekte freiwillig auf seine Kosten verhindert. Allein die Tatsache, daß Unternehmen in das Netzwerk kapitalistischer Produktionsverhältnisse eingebunden sind, unterwirft sie Handlungszwängen, Kosten zu externalisieren, bzw. Externalitäten zu nutzen. Dies umsomehr, als die Wirkungsnetzungen derart komplex sind, daß Verursacher unerwünschter Handlungsfolgen nicht ermittelt werden können. Die Ambivalenz auf der Wissensseite, die Komplexität des Wirkungsspektrums und die Langfristigkeit der Wirkungsabläufe nicht-intendierter Folgen der Herstellung und des Verbrauchs von Chemikalien machen den Grenznutzen für zusätzliche Sicherheitsinvestitionen im Chemiebereich meist intangibel. Private, freiwillige Problemlösungen sind daher in einem solchen Kontext praktisch nicht zu erwarten.

Institutionelle Zwänge zur "Internalisierung externer Effekte" sind aber durchaus möglich: sei es über einen effektiven gesetzlichen Rahmen, der die Hersteller zwingt, alle synthetisierten Stoffe auf ihre Wirkungen auf Mensch und Umwelt zu untersuchen, oder durch andere Arrangements, die Unternehmer dazu veranlassen, Umwelt- und Gesundheitsziele in ihren Investitionsentscheidungen zu berücksichtigen.

Ein Grundcharakter kapitalistischer Produktionsverhältnisse ist die Trennung zwischen Politik und Ökonomie. Anders ausgedrückt, die Funktionsweise eines Kapitalistischen Wirtschaftssystems basiert auf einem institutionellen Raum, der grundsätzlich Produktionsfreiheit unter indi-

viduell rationalem Kalkül garantiert. Diese spezifische ökonomische Rationalität konnte sich nur in einem Freiraum politischer und "gemeinschaftlicher" Regelungen durchsetzen [Dumont, Rossanvallon].

In fortgeschrittenen kapitalistischen Wohlfahrtsstaaten ist nun aber der Freiraum für 'privatkapitalistische Rationalität' schrittweise mit einem Netz von politischen Regelungen und Standards durchzogen, welche "nacktem kapitalistischem Kalkül" gewisse Grenzen setzen. Die Möglichkeit der Externalisierung nichtintendierter Handlungsfolgen für kapitalistisches Handeln ist damit gleichzeitig vorgegeben durch eine politische und rechtliche Struktur, die unregulierte Räume zulässt bzw. sanktioniert. In diesem Zusammenhang ist interessant, daß die Chemische Industrie zu Beginn des 19. Jahrhunderts noch sehr eingehenden "regulativen" Beschränkungen unterworfen war, die sich aber im Laufe der Liberalisierung während des deutschen "take off's" lockerten [vgl. Mieck 1981].

Neben den spezifischen Zwängen, die technische, ökonomische und politisch-rechtliche Strukturen setzen, spielt auch die Dimension der Größe eine wichtige Rolle. Im Bereich industrieller Produktion hat Kahn [1979] diesen Aspekt unter dem Begriff des Superindustrialismus diskutiert. Er verbindet damit "*(...) the emergence of a worldwide superindustrial economy in which projects are on such a large scale that the external or unintentional effects (what economists call "externalities") can become even more important than the primary (or intended) products.*" [Kahn 1979:231; vgl. auch Jänicke 1982].

Dieser hier beschriebene "Größeneffekt" macht das Chemikalienproblem zu

einem der dringendsten techno-sozialen Probleme. Man muß sich vor Augen führen, daß die Zahl der heute identifizierten chemischen Verbindungen auf 5 Millionen geschätzt wird, etwa 70.000 davon werden auf dem Markt gehandelt [UN Chronical May 1983]. Nach vorläufigen Schätzungen rechnet man damit, daß zwischen 5 und 10% dieser Stoffe gefährlich sein können für Mensch und Umwelt [Schmidt-Bleek 1981:292]. Allein in der Bundesrepublik sollen, nach groben Schätzungen, jährlich etwa 300 neue Stoffe dazukommen. Die Überwiegende Mehrzahl dieser Substanzen wurde seit dem zweiten Weltkrieg entwickelt. In dieser Periode nahm die Chemieproduktion in atemberaubendem Tempo zu. Während 1950 weltweit nur 7 Mio Tonnen organischer Chemikalien produziert wurden, waren es 1970 bereits 63 Mio und für 1983 wurde die weltweite Chemikalienproduktion auf 250 Mio Tonnen geschätzt [Korte 1980:643]. Wird dabei bedacht, daß insbesondere über die langfristige Wirkung der meisten Chemikalien auf Mensch und Umwelt kein, oder nur relativ wenig Wissen besteht, so wird die Metapher der "Zeitbombe Chemie", die in der Mediendiskussion oft benutzt wurde, verständlich. Die Entwicklung einer "toxischen Gesamtsituation" [Eichholz] wird insgesamt unkalkulierbar. Die toxische Belastung der Umwelt nimmt ständig zu, obwohl das Verhalten und die Interaktion der einzelnen Stoffe im ökologischen Gesamtzusammenhang noch weitgehend unerforscht sind. Korte [1980:644] gibt an hand des PCBs ein plastisches Beispiel: *"Vor hundert Jahren gab es auf dieser Welt noch kein PCB. Heute findet man allgemein PCB-Konzentrationen im ppb-Maßstab. Wenn man davon ausgeht, daß wir unsere Technologie und Produktion so weiterentwickeln wie bisher, dann werden wir in hundert Jahren die Konzentration von "ppb" auf "ppm" erhöht haben."*

Ein weiterer wichtiger Aspekt der Chemikalienproblematik ist seine

internationale Dimension: die enge, ökonomische Verflechtung über Waren- und Investitionsströme läßt eine bloße nationale Kontrolle von Chemikalien zur Illusion werden. So haben einerseits Weir/Schapiro [1981] gezeigt, wie in den Industrieländern verbotene Chemikalien weiterhin in die Dritte Welt exportiert werden und von dort als Pestizid-Rückstände in Nahrungsmittelimporten wieder in die Industrieländer zurückkehren. Eine ähnliche Problematik liegt in der von Castleman [1979] beobachteten Verlagerung von Chemiefabriken in die Dritte Welt, um die Produktionsstandards der Industrieländer zu umgehen.

Diese materielle Seite selbst, so dringlich sie auch aussehen mag, konstituiert noch kein soziales oder politisches Problem. Die Herausbildung eines sozial relevanten Problems setzt voraus, daß gesellschaftliche Interessen 'spürbar' davon betroffen sind, die Betroffenheit von gesellschaftlichen Akteuren erkannt und in Handeln ausgedrückt wird. Hierzu ist ein normatives Milieu notwendig, in dem der Problemzustand als inakzeptabel erscheint. Ein in der Bevölkerung verankertes Bewußtsein, welches die Wirkungen der Chemie auf Mensch und Gesundheit als Zivilisationsrisiko hinnimmt, würde, obwohl sich damit an der materiellen Seite der Problemsituation nichts ändern würde, auf politischer Ebene das Chemikalienproblem "entproblematisieren". Interessant ist, daß die Öffentlichkeitsstrategie der bundesdeutschen Chemischen Industrie gerade darauf zielt, die Akzeptanz der Chemischen Industrie in der Bevölkerung mittels dem "Problemverkleinerer" Zivilisationsrisiko zu erhöhen. Dem Bild der Chemischen Industrie als Umweltverschmutzer Nr. 1 werden in breitangelegten Anzeigenkampagnen die Leistungen der Chemie in allen gesellschaftlichen Bereichen, ihre Bedeutung für den technischen und sozialen Fortschritt und ihre zentrale volkswirtschaftliche Bedeutung

gegenübergestellt. Damit wird die Gefährdung durch Chemie als "Zivilisationsrisiko" verharmlost und sozial akzeptabler gemacht. Der Bedeutung des normativen Milieus für die Herausbildung von politikrelevanten Problemlagen ist sich beispielsweise auch der Verband der Chemischen Industrie (VCI) bewußt, wenn dieser in einem Jahresbericht [1981/82] darauf hinweist, daß die Ängste der Bevölkerung in der Bundesrepublik gegenüber den Risiken der Chemie stärker ausgeprägt seien als in anderen Ländern.[VCI 1982:37].

Das Chemikalienproblem als objektive Problemlage, wird nur unter einer ganz bestimmten Konstellation von Bedingungen relevant für soziale und politische Akteure. Diese Mechanismen, in welchen sowohl materielle, ökonomische als auch kulturelle bzw. normative Bedingungen eine Rolle spielen, werden wir Betroffenheitsstruktur nennen. Sie vernetzt die Akteure mit dem Problem nach bestimmten Relevanzkriterien. Welche Gruppen das Chemikalienproblem dabei "betrifft", hängt damit zum einen von der materiellen Wirkungsvernetzung des chemischen Gefahrenpotentials, andererseits von der sozialen und politischen Vernetzung ab, welche die verschiedenen sozialen Kategorien aneinanderbindet. Im Lebenszyklus einer chemischen Substanz werden notwendigerweise ganz spezifische Interessen von diesem Gefahren- und Risikopotential tangiert. Im Produktionsprozeß sind es zunächst die Arbeiter, die im direkten Umgang mit hochreaktiven Stoffen die Kosten nichtintendierter Effekte zu tragen haben. In dieser Phase kann allerdings auch über Schadstoffemission schon die allgemeine Bevölkerung und die Umwelt in Kontakt mit einem Gefahrenstoff kommen. Das Wirkungsspektrum des chemischen Gefahrenpotentials generiert also schon auf dieser Ebene Interessenkonflikte zwischen Arbeit und Kapital einerseits, und Umwelt und Industrie ander-

rerseits. Ähnlich sind die potentiellen Effekte in der Transportphase: die Hauptbetroffenen bei Transportunfällen sind sowohl die Arbeiter als auch über das Medium Luft und Wasser die allgemeine Bevölkerung und Umwelt. In der Konsumtionsphase werden insbesondere die Produktsicherheitsinteressen der Konsumenten tangiert, was einen Interessenkonflikt zwischen Produzenten (Arbeit und Kapital) und Konsumenten impliziert. Über internationale Warenströme erhält das Chemieproblem eine internationale Dimension. Konsumenteninteressen der Importstaaten können in Widerspruch zu den Exportinteressen der Produzenten geraten.

Soweit zur Ebene der Vernetzung der materiellen Ebene des Chemikalienproblems. Auf der anderen Seite wirkt das Chemikalienproblem auch über sozioökonomische und politische Beziehungen zwischen den verschiedenen Interessengruppen/-kategorien. Über Steuer- und Wählerstimmenabhängigkeit ist der Staat von der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung abhängig, und hat zunächst ein natürliches Interesse an einer von regulativen Lasten verschonten, international wettbewerbsfähigen Chemieindustrie. Andererseits hätte eine Regierung auf der Grundlage einer repräsentativ-demokratischen Verfassung ernste Legitimationsprobleme, wenn sie Arbeits-Umwelt- und Konsumenteninteressen nicht berücksichtigen würde. Darüber hinaus hat die Regierung in einer Situation starker internationaler Interdependenzen auch ein Interesse, über multilaterale Abkommen und Politikharmonisierung den Freihandel zu gewährleisten, den national isolierte regulative Politiken mittels nichttariffärer Handelshemmnisse gefährden würden.

2.2. Politikoptionen der Chemikalienkontrolle

Der materielle Kern des Chemikalienproblems wurde in den nicht-intendierten, chemisch-toxischen Wirkungen auf Lebensformen aller Art gesehen, seine sozio-ökonomischen Grundlagen in den Produktionsverhältnissen und dem Fehlen von Kontrollmechanismen verortet, die solche externen Effekte teils akzidentiell teils systematisch entstehen lassen. Wodurch ist nun das Repertoire der zur Verfügung stehenden Problemlösungsstrategien bestimmt?

Die Problemlogik verweist selbst schon auf einige Optionen. Auf allgemeinsten Ebene stehen zunächst zwei Optionen zur Auswahl: einerseits die Präventivstrategie, die externe oder nichtintendierte Effekte erst gar nicht entstehen lassen will, andererseits die Entsorgungsstrategie, die das Chemieproblem im nachhinein mildert oder behebt [Weidner 1977a]. Im Umweltschutz waren bis Mitte der siebziger Jahre 'Entsorgungspolitiken' oder 'kurative' Entsorgungsstrategien die traditionellen Ansätze. Exemplarisch hierfür sind die Regelungen des klassischen Umwelt-, Arbeitsschutz- und Giftrechts, in welchem die Einleitung von Chemikalien in die Umwelt lediglich 'limitierend' kontrolliert wurde [vgl. Rehbinders et al 1985:1]. Im Bereich der Chemikalienpolitik besteht jedoch seit spätestens Mitte der siebziger Jahre ein Grundkonsens zwischen den wichtigsten Industrieländern, daß das Chemikalienproblem präventiv angegangen werden sollte [OECD 1979b:9f]. Im wesentlichen zielen staatliche Strategien dabei darauf, das Verhalten der Wirtschaftssubjekte so zu verändern, daß diese auf Herstellung und Inverkehrbringen von Stoffen verzichten, wenn sich erweist, daß diese schädlich für Mensch und Umwelt sind.

Unter Punkt 2.1. hatten wir gezeigt, daß kapitalistische Produktionsverhältnisse für individuelle Kapitalisten eine Belohnungsstruktur implizieren, die ihn zwangsläufig zur Externalisierung von Kosten drängt. Private Ansätze zur Internalisierung werden über den Konkurrenzmechanismus bestraft, und sind dementsprechend auch rar. Sieht man vom direkten Zwang ab, so kann eine von außen bewirkte Veränderung der Handlungsorientierung daher nur dadurch erreicht werden, daß die Kosten- und Nutzen-Relationen der Entscheidungen und Handlungen von Privatkapitalisten und damit deren Präferenzstrukturen verändert wird. Hierfür haben staatliche Instanzen generell vier Instrumente zu Verfügung:

1. Recht. Mittels Ge- und Verboten und einer glaubhaften Vollzugsgewalt kann der Staat Produktion und Vermarktung von gefährlichen Stoffen sehr kostenträchtig bis prohibitiv (Strafe, Gefängnis) machen, so daß wirtschaftliche Subjekte aus rationalem Eigeninteresse nicht mehr an der Produktion gefährlicher Chemikalien interessiert sind. Dies setzt verschiedene Bedingungen voraus.

a) Die staatliche Administration müßte die 'Regulierungsmasse' beherrschen: 'Gefährliche Chemikalien' müßten identifiziert und von ungefährlichen abgegrenzt werden. Dies setzt Wissen über die Eigenschaften chemischer Stoffe in bezug auf bestimmte Gefährlichkeitsmerkmale voraus. Die Quantität und Komplexität des Regulierungsgegenstandes erfordert hier offensichtlich nicht nur riesige finanzielle Ressourcen sondern auch Wissensressourcen, die oft an die Grenze des technisch Machbaren gehen.

b) Weitere Bedingungen sind Verfügbarkeit über wirksame Mechanismen der Kontrolle. Die staatliche Administration bräuchte hier ein flächen-

deckendes Netz von Aufsichtseinheiten, welche "abweichendes Verhalten" feststellen und sanktionieren müßten.

2. Finanzielle Anreizsysteme. Wie bei Interventionsstrategien mit dem Instrument 'Recht' setzt auch ein finanzielles Anreizsystem auf eine Verschiebung individueller Belohnungs- und Belastungsstrukturen, um damit individuelle Präferenzen zu beeinflussen. Subventionen oder Steuerersparnisse bei Produktionsumstellung auf umwelt- und gesundheitsfreundliche Produkte sind hier die bekanntesten Strategien. Der Vorteil gegenüber dem Instrument 'Recht' ist, daß dieses Steuerungsinstrument unter Umständen friktionsloser und zielwirksamer funktioniert. Da hier die Kosten aber sozusagen 'sozialisiert' (Gemeinlastprinzip) werden, impliziert dieser Weg eine erhebliche finanzielle Belastung der öffentlichen Haushalte, und ist daher angesichts der chronischen Finanzklemme des Staates wenig gangbar.

3. Normative Appelle und Überzeugungsstrategien. Weil Handeln generell nicht nur instrumentell, sondern auch kommunikativ orientiert ist [Habermas 1979], sind Verhaltensänderungen auch über Normen und Werte zu beeinflussen. Auch Chemieunternehmen sind daran interessiert, in der Öffentlichkeit ein gutes Ansehen zu behalten (corporate image, goodwill). Dieses Unternehmensziel wird im Konfliktfall allerdings dem reinen Rentabilitätsziel oft schnell untergeordnet. Gezielte Informationstätigkeit und Aufklärung in der Öffentlichkeit aber kann Firmen dazu bewegen, umwelt- und gesundheitsbewußter zu produzieren und zu vermarkten; insbesondere dann, wenn die Bevölkerung für Themen der Produktionssicherheit sensibilisiert ist. Bezeichnenderweise hat sich schon seit einiger Zeit in der Betriebswirtschaftslehre ein Diskussions-

zusammenhang über 'corporate responsibility' herausgebildet, in dem Unternehmer vor allem diese normative Seite ihres Handelns reflektieren [vgl. W.A. Groening 1981].

4. Prozedurale Programmierung. Mittels der kombinierten Anwendung der bisher skizzierten Instrumente könnte der Staat die Chemiewirtschaft zum Aufbau selbstregulativer Arrangements motivieren. Vor allem im Bereich des chemischen Arbeits- und Unfallschutzes existieren solche Formen der Selbstkontrolle der Chemiewirtschaft. Die Förderung der 'kollektiven Eigenverantwortung' der Chemieindustrie durch Appelle und selektive Anreize (Steuerermäßigung, Interventionsverzicht) sind strategische Optionen in der Anwendung dieses Instruments.

Dieses skizzierte Repertoire staatlicher Interventionsmethoden in den Chemiebereich ist einzeln und kombiniert anwendbar und eröffnet theoretisch einen großen Möglichkeitsraum für Problemlösungsstrategien. In der Praxis lassen sich komplexe Mischformen davon finden, jedoch dominiert in allen von den einzelnen Nationalstaaten gefahrenen Problemlösungsstrategien eindeutig die regulative Strategie mit dem Instrument des Rechts. Welche strategischen Möglichkeiten im internationalen Vergleich operationalisiert werden, hat E. Reh binder [1978a] in einer Studie vorgestellt, die einen Vergleich der Chemikalienkontrolle der USA, der Schweiz, Japan, Schweden, Norwegen, Kanada und Frankreich umfaßte. Die Politiken der genannten Länder haben sich das generelle Ziel gesetzt, daß Chemikalien, deren Schadwirkung auf Mensch und Umwelt unverträglich ist, nicht mehr produziert, bzw. nicht mehr vermarktet werden. Wie dieses Ziel aber operationalisiert wird, darin unterscheiden sich diese verschiedenen Ansätze zum Teil beträchtlich.

Rehbinder [1978] konnte auf allgemeinsten Ebene drei rechtliche Regulierungstypen unterscheiden:

a) Ein Regulierungstyp, der grundsätzlich auf Produktionsfreiheit und Eigenverantwortung der Hersteller basiert, bei dem staatliche Stellen aber eine Eingriffsermächtigung besitzen, und unter bestimmten Voraussetzungen (Informationen über nichtakzeptable negative Auswirkungen) Informationen über Wirkungsspektrum und -weise chemischer Substanzen selbst erheben müssen.

b) Ein Typus, der zwar ebenfalls auf grundsätzlicher Produktionsfreiheit mit staatlichem Eingriffsvorbehalt basiert, in dem aber die Unternehmen die notwendigen Informationen für eine umwelt- und gesundheitsrelevante Bewertung der Chemikalien selbst beschaffen und den staatlichen Stellen nur melden müssen.

c) Ein Regulierungssystem mit grundsätzlichem Produktionsverbot von Chemikalien, mit dem Erlaubnisvorbehalt der Produktion, wenn mittels bewertbarer Informationen nachgewiesen wird, daß die Ungefährlichkeit für Mensch und Umwelt besteht.

Eine Skizze der Kontrollpolitiken einiger ausgewählter Länder soll diese unterschiedlichen Regulierungstypen verdeutlichen:

1. USA (1976)

Der Toxic Substances Control Act der USA ist ein sehr prominentes und einflußreiches Beispiel. Die amerikanischen Policy-Maker haben dort einen Weg gewählt, gesetzlich zu verankern, daß keine chemische Substanz mehr produziert werden darf, bevor sie nicht bei der amerikanischen

Umweltbehörde EPA (Environmental Protection Agency) angemeldet worden ist. Die EPA hat eine Frist von 90 Tagen, um die Anmeldeunterlagen zu prüfen und die potentielle Schädlichkeit des betreffenden Stoffes zu bewerten. Werden die Informationen über den Stoff als lückenhaft betrachtet, kann die EPA mehr Informationen und Testergebnisse anfordern oder gegebenenfalls eigene Untersuchungen einleiten. Diese Ermächtigung besitzt die EPA für grundsätzlich jeden chemischen Stoff, sei er schon seit Jahren vermarktet oder erst im Entwicklungsstadium. Eine zentrale Bedeutung im TSCA besitzt das Risikokriterium, an das sämtliche dieser weitreichenden Interventionsermächtigungen geknüpft sind: die Bedingung, daß ein chemischer Stoff für die Umweltbehörde *"may present an unreasonable risk to health or environment."* Ist diese Bedingung gegeben, so kann die EPA praktisch qua Verordnung die Produktion und die Vermarktung von Chemikalien auf ad hoc Basis regulieren, d.h. einerseits potentiell sehr weitreichende Informations- und Testverpflichtungen auferlegen, und andererseits die Produktion einer Substanz beschränken, unter Vorbehalt mit bestimmten Auflagen erlauben, oder ganz verbieten. Diese weitreichenden Vollmachten sind allerdings, und hier müssen die spezifischen Charakteristika des amerikanischen politischen Systems in Betracht gezogen werden, durch das pluralistische Kräftefeld sehr stark relativiert. Die hochdurchlässigen amerikanischen Partizipationsstrukturen würden eine EPA sehr verwundbar machen (besonders durch die bedeutende Rolle, die Gerichte im politischen Prozeß spielen), die in ihr strategisches Kalkül nicht die aktuellen politischen Kräfteverhältnisse miteinbezieht. Grundsätzlich besitzt die EPA jedoch die Vollmacht, nach eigenem Ermessen Informations- und Testverpflichtungen den einzelnen Unternehmen aufzubürden oder Produktions- und Vermarktungsbeschränkungen einzelner Produkte auszusprechen. Diese weitreichenden Kompetenzen

zen, gepaart mit durchlässigen und transparenten Entscheidungs- und Partizipationsstrukturen, bedeuten, daß die effektive regulative Belastung der einzelnen Wirtschaftssubjekte von der Ausgestaltung der jeweiligen pluralistischen Kräfteverhältnisse abhängt, was eine enorme Verunsicherung des Entscheidungskontextes dieser Unternehmen bedeutet [vgl. Schneider 1985].

11. Schweden (1973)

Eine Politikoption, die sozusagen das polare Gegenstück der amerikanischen Umweltchemikalienpolitik darstellt, praktiziert Schweden. Das schwedische Gesetz *"beruht auf dem Grundsatz primärer Herstellerverantwortlichkeit mit Eingriffs- und Überwachungsbefugnis der Behörde."* [Rehinder 1978a:41]. Das Gesetz umfaßt alle Stufen des Lebenszyklus einer Chemikalie, mit Ausnahme der Produktion; setzt also erst bei dem Inverkehrbringen ein. Ebenso wie das amerikanische Gesetz deckt es grundsätzlich alle potentiell gefährlichen Substanzen ab. Im Zentrum des Gesetzes steht eine *"general duty of prudence"*-Klausel, nach der jeder, der mit einem Produkt, das unter das Gesetz fällt, umgeht oder es importiert *"shall take such steps and otherwise observe such precautions as may be necessary to prevent or minimise damage to human beings or the environment."* [OECD 1977:30]. Der Produzent ist weiterhin gehalten, *"(to) know the composition and assess the risk as far as scientific knowledge at any given time permits."* [OECD 1977:36]. Wie diese sehr allgemeinen Postulate jedoch in konkrete materielle Politik umgesetzt werden, darüber läßt das Gesetz einen weiten Spielraum zu, der jedoch durch korporatistische Entscheidungspraktiken ausgefüllt wird. Die Informationspflicht des Produzenten gegenüber der zuständigen

Überwachungsbehörde, dem "Produktkontrollamt", sieht vor, einen durch das Gesetz und Verordnungen bestimmten Umfang an Informationen über Produkte, die vermarktet werden sollen, zu melden. Das Produktkontrollamt schreibt diese Information dann ins Produktregister. Auf Grund der Meldeunterlagen hat ein 'Product Control Board' dann über etwaige Maßnahmen zu entscheiden. Dieser board hat zwar weitreichende Befugnisse zum Eingriff in die Produktionsfreiheit der Chemieunternehmen (Beschränkungen, Auflagen, Verbote etc.). Allerdings sind dort, im Gegensatz zum amerikanischen Modell, keine einzelgängerischen Maßnahmen der Behörde zu befürchten: Die Entscheidungsstrukturen, in denen Regelungsmaßnahmen entschieden werden, sind nach korporatistischem "Strickmuster" tripartistisch organisiert, d.h. organisierte Interessen sind zwar am Entscheidungsprozeß beteiligt, diese sind aber nur auf Arbeit und Kapital beschränkt, die öffentlichen Interessen sind davon ausgeschlossen [Rehbinder 1978:50; Weidner 1977a]. Ein Beobachter schreibt: *"No public hearing are held, nor any public information, when examining certain products within the Agency or the board. No one can appeal against the decisions except the person, who is responsible for the product, and some labor unions."* [Westerlund 1980:13].

iii. Japan (1973)

Bis zum Beginn der siebziger Jahre schien Japan mit seiner Politik des forcierten Wirtschaftswachstums drauf und dran zu sein, seine ökologischen Grundlagen zu zerstören [Weidner 1977b]. Anfang der siebziger Jahre machte Japan jedoch eine einschneidende umweltpolitische Kehrtwendung. Zu den vielen "harten" Umweltschutzgesetzen, die in dieser Periode erlassen wurden, gehört auch das japanische Chemikaliengesetz,

7/80

eines der ersten Chemikaliengesetze auf der Welt überhaupt. Als einziges Gesetz sieht es "ein Zulassungsverfahren für das Inverkehrbringen neuer Umweltchemikalien vor." [Rehbinder 1978:35]. Alle neuen chemischen Stoffe sind vor Beginn der Herstellung anzumelden und der Vorprüfung bei einer Behörde zu unterwerfen. Aufgrund der Vorprüfung erfolgt eine Klassifizierung entsprechend verschiedener Gefährlichkeitsmerkmale in 'ungefährliche Stoffe' (weiße Liste), 'gefährliche Stoffe' (schwarze Liste) und in solche Stoffe, bei denen Unsicherheit bezüglich der Gefährlichkeit besteht. [Rehbinder 1978:35; Lummert 1982:177ff].

Die Stoffe, die beim Inkrafttreten des japanischen Gesetzes schon auf dem Markt waren, die sogenannten Altstoffe, unterliegen jedoch im japanischen Gesetz keiner besonderen Regelung. Hinsichtlich der Test- und Bewertungskriterien von neuen Stoffen enthält das Gesetz jedoch relativ detaillierte und operable Bestimmungen, im Gegensatz beispielsweise zum amerikanischen Recht. Die Genehmigungs- und die besichtlichen Kontrollkompetenzen liegen hauptsächlich beim Ministerium für internationalen Handel und Industrie (MITI), das für seine in Richtung weltmarktorientierte Konkurrenzfähigkeit steuernde und kooperative Rolle gegenüber der japanischen Industrie weithin bekannt ist. Partizipationsmöglichkeiten für Umwelt- und Arbeitsinteressen existieren im Implementationsprozeß nicht. Allerdings besitzt das MITI ja generell eine Art Scharnierfunktion zwischen Staat und Industrieinteressen .

iv. Schweiz (1979)

Die Schweiz ist das erste Land, das die Problematik der schädlichen

Wirkungen von Chemikalien auf Gesundheit und Umwelt gesetzlich regelte. Das Giftgesetz von 1969 sieht ein Anmeldeverfahren mit Verbots- und Beschränkungsvorbehalt vor: Ein Stoff kann nur in Verkehr gebracht werden, wenn er in eine Giftliste aufgenommen worden ist. Eingriffe, Beschränkungen und Verbote geschehen über Verordnungen des Bundesrates, die bekanntlich durch die gängige Praxis der Vernehmlassungsverfahren ein breites Spektrum organisierter Interessen in die Entscheidungsmaschinerie miteinbeziehen. Das Gesetz gilt für neue wie alte Stoffe. [Rehbinder 1978: 28ff].

Der Vergleich der unterschiedlichen Kontrollpolitiken macht deutlich, daß ein und dasselbe politische bzw. soziotechnische Problem mittels relativ unterschiedlicher Problemlösungsstrategien angegangen worden ist. Die inhaltliche Gestaltung der verschiedenen Politiken war also nicht nur durch die sachlogischen Anforderungen des Problems selbst vorgezeichnet, sondern wurde offensichtlich noch durch andere Faktoren bestimmt. Auch im relativ technischen Politikbereich der Chemikalienkontrolle gilt es, unterschiedliche 'technische' Optionen politisch zu bewerten, was wiederum soziale Interessen involviert.

Die verschiedenen Politikoptionen im Entwurf eines Chemikalien-Kontrollprogramms implizieren unterschiedliche Belastungsverhältnisse für die verschiedenen sozialen Gruppen und produzieren damit Interessenkonflikte. Dieser Zusammenhang soll an der Gelegenheitstruktur der Politikoptionen eines Chemikalienkontroll-Programms verdeutlicht werden.

Alle Regulierungstypen, die erreichen wollen, daß Chemikalien vor ihrer Verwendung auf Gesundheits- und Umweltschädlichkeit untersucht werden,

haben auf jeder der im folgenden genannten Ebenen unter verschiedenen Möglichkeiten zu wählen.

a) Die Träger der Kontrollpolitik müssen bestimmt werden. Ein Programm könnte, so wie es die bundesdeutsche Chemische Industrie vorgeschlagen hatte, in Eigenregie (über den Chemieverband) der Industrie durchgeführt werden. Das andere Extrem wäre ein Kontrollprogramm, das nur von staatlichen Stellen getragen wird, welche die Prüfungen der betreffenden Chemikalien selbst durchführen. Dazwischen gibt es ein breites Spektrum von Aufgabenteilung und Kooperationsformen zwischen Staat und Herstellern.

b) Die Schutzziele bzw. der Schutzbereich muß spezifiziert werden. Ein Chemikalienkontrollprogramm könnte sich nur als gesundheitspolitische Maßnahme begreifen und beispielsweise Umweltaspekte der Chemikaliengefährdung außer acht lassen. Andererseits könnte ein Kontrollprogramm auch als Verbraucherpolitik sich nur auf Fertigprodukte beziehen. Insofern muß bei der Programmformulierung eine Entscheidung gefaßt werden, wie weit oder eng der Schutzbereich gespannt wird.

c) Der Interventionspunkt des Kontrollsystems muß präzisiert werden. Die verschiedenen regulativen Interventionspunkte in den verschiedenen Phasen des Lebenszyklus einer Chemikalie müssen bestimmt werden. Die meisten Programme setzen dabei beim Vermarkten einer Chemikalie ein; denkbar ist jedoch auch ein Kontrollsystem, das schon bei der Entwicklung und Herstellung einer neuen Substanz einsetzt.

d) Der zu kontrollierende Stoffbereich muß eingegrenzt werden. Hier muß entschieden werden, welche Chemikaliengruppen bzw. Stoffkategorien kontrolliert werden sollen. Das Kontrollverfahren kann einerseits für alle chemische Stoffe gelten, oder nur für abgegrenzte Stoffkategorien (wie z.B. die Regelung in vielen Chemikaliengesetzen, daß im wesentlichen

nur neu vermarktete Stoffe geprüft werden müssen). Wie die Erfahrung zeigt, orientieren sich die 'policy-maker' in dieser Frage nicht nur an den Schutzzielen sondern - angesichts knapper Ressourcen - auch an verwaltungs-ökonomischen Gesichtspunkten.

e) Der Umfang an notwendigen Informationen, die als relevant zur Bewertung der Gesundheits- und Umweltgefährlichkeit eines Stoffe betrachtet werden (Prüfnachweise), muß festgelegt werden. So können hier Tests und Prüfverfahren detailliert vorgeschrieben werden, nach denen ein Stoff untersucht werden muß, bevor er vermarktet bzw. verwendet werden kann. Andererseits kann dies mit Generalklauseln auch in das Ermessen der Hersteller oder der Verwaltungsbehörden gelegt werden.

f) Das administrative Verfahren muß spezifiziert werden, welches das operative Zusammenwirken der Träger des Kontrollprogramms regelt.

g) die Eingriffskompetenzen der Kontrollorgane, deren Ermessensspielräume und ebenfalls ihr Sanktionspotential müssen geregelt werden.

Diese skizzierten Element beziehen sich jeweils nur auf das grobe Gerüst einzelner Kontrollprogramme. Jede Programmkonfiguration kommt ohne weitere Detailregelungen nicht aus. Aber schon auf der Ebene dieser Schlüsselemente zeigt sich ein breiter Raum von Kombinationsmöglichkeiten innerhalb dieses ordnungsrechtlichen Regulierungstyps.

Die Spezifizierung eines Programm durch Zusammenstellung verschiedener Regelungs- und Kontrollelemente ist nun keine, wie G. Hartkopf [1978a: 16] sich ausdrückt, "akademische Frage für juristische Seminare, sondern harte Politik". Sämtliche Optionen sind mit Interessenpositionen besetzt. Die Chemische Industrie hat beispielsweise ein "natürliches" Interesse an einer Minimierung staatlicher Regulierung in ihrem Bereich.

In anderen Worten: an soviel Selbstverantwortlichkeit und eigenem Dispositionsspielraum, wie möglich. Allerdings gilt dies nicht für jeden situativen Kontext. Existieren in anderen Ländern, mit denen die nationale Chemieindustrie kommerziell stark verflochten ist, schon gesetzliche Normen, die Qualitätsstandards für Importchemikalien voraussetzen, so mag die Chemische Industrie im Interesse der Minimierung nichttarifärer Handelshemmnisse dazu bereit sein, auch staatlichen Interventionen zuzustimmen. Auf dieser Ebene liegt übrigens eine Interessenkonvergenz mit staatlichen Stellen vor, denen unter diesen Bedingungen ebenfalls an einer internationalen Harmonisierung von Kontrollpolitiken gelegen sein muß. Hinsichtlich der "Tiefe" und "Breite" staatlicher Regulierung hat die Industrie ebenfalls ein "natürliches" Interesse, die regulative Last so leicht wie möglich zu halten; beispielsweise einen möglichst engen Geltungsbereich des Kontrollsystems und möglichst geringe Prüfungs- und Testanforderungen. In der Wahl zwischen einem Verfahren, bei dem die Hersteller die zu vermarktenden Stoffe im wesentlichen nur einer staatlichen Behörde melden müssen, ansonsten weiterhin Chemikalien eigenverantwortlich vermarkten können (sogenanntes 'Anmeldeverfahren'), und einem Verfahren, wo die Vermarktung von Chemikalien nur mit einer ausdrücklichen staatlichen Genehmigung möglich ist (Zulassungsverfahren), hat die Industrie eine verständliche Präferenz für Verfahren, die den Behörden möglichst wenig Eingiffs- und Vetopotential geben. Dasselbe gilt für die Festlegung des Interventionszeitpunktes. Auch hier hat die Industrie ein Interesse an einem Verfahren, das möglichst spät einsetzt: möglichst erst beim Vermarkten einer Chemikalie. Deswegen wird die Industrie natürlich einem Zulassungsverfahren ein bloßes Anmeldeverfahren vorziehen.

In dieser Hinsicht sind Konsumenten und Umweltinteressen offenbar den Industrieinteressen diametral entgegengestellt. Die Interessen des Staates sind hier schwieriger zu verorten. Einerseits hat die staatliche Seite sicher ein Interesse an einer möglichst umfassenden und präventiven Problemlösung, sie müßte also aus diesem Grund ein Verfahren mit den höchstmöglichen Testanforderungen und einem Regelungsbereich, der möglichst alle Lebensphasen einer Chemikalie und möglichst alle Kategorien von Chemikalien abdeckt, präferieren. Ein Zulassungsverfahren müßte aus staatlicher Perspektive ebenfalls einem Anmeldeverfahren vorzuziehen sein, da nur dieses eine ausreichende Gewähr dafür bietet, daß keine chemische Substanz, die nicht vorher gründlich auf ihre Wirkung auf Gesundheit und Umwelt untersucht wurde, produziert oder vermarktet werden darf. Eine solches Kontrollprogramm würde aber schnell an die Grenzen der finanziellen Belastbarkeit stoßen und würde darüberhinaus die gesamte Verantwortung hinsichtlich der potentiell schädlichen Wirkungen chemischer Substanzen dem Staat auflasten, ihn daher verwundbar machen.

Eine anderer negativer Effekt einer so restriktiven Chemikalienkontrollpolitik könnte Standortflucht sein. Zu starke regulative Lasten würden mit großer Wahrscheinlichkeit die Innovationsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit der Chemischen Industrie auf dem Weltmarkt verschlechtern. Beides könnten die Firmen zu vermeiden suchen, in dem sie industrielle Kapazitäten in Ländern ansiedeln, die von regulativen Lasten noch relativ verschont sind. Andererseits würde auch schon eine bloße Drosselung der Inlandsinvestitionstätigkeit Probleme für den Staat induzieren. Über Steuer- und Stimmenabhängigkeit an Wirtschaftswachstum gebunden, wird die Regierung daher interessiert sein, regulative Belastungen der

Chemischen Industrie in Grenzen zu halten.

Ähnlich schwierig sind die Interessen, die sich aus der Position der Gewerkschaften ergeben, zu verorten. Einerseits haben die Gewerkschaften die Gesundheits- und Arbeitsschutzinteressen ihrer Mitglieder zu vertreten, andererseits ist den Gewerkschaften mit 'sozialpartnerschaftlicher Orientierung' aber auch daran gelegen, nicht durch zu hohe Belastungen des Kapitals die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie zu verschlechtern, oder Standortflucht und Produktionsverlagerungen zu forcieren, und damit Arbeitsplätze zu riskieren.

Natürlich ist hier der Einwand berechtigt, daß diese "Interessen" nicht logisch-zwangsläufig aus dem objektiven Problemzusammenhang folgen, sondern an Situationsdeutungen und damit an institutionelle und kulturell-ideologische Arrangements gebunden sind. Diese Interessen-"Hermeneutik" hat auch nur die Funktion, die Interessenverflechtungen auf der Ebene der Politikoptionen zu verdeutlichen. Sie soll zeigen, wie sämtliche Politikoptionen Auswirkungen auf Interessenpositionen haben, und daher niemals bloß als sachlich determiniert betrachtet werden können.

Interessen sind nicht nur objektiv durch die sozialstrukturelle Position, sondern gleichzeitig durch kognitive und normative Strukturen bestimmt. Welche Programmoptionen nun tatsächlich gewählt werden, hängt daher noch von einem weiteren Faktor ab: Präferenzen für bestimmte Programmelemente sind daher auch durch Perzeptionsmuster, Ideologien, d.h. Problemsichten bestimmt. In unserer Analyse gehen wir davon aus, daß es nicht nur eine, sondern mehrere unterschiedliche, ideologisch bedingte Problemsichten gibt, welche unterschiedliche Antworten und Lösungsstra-

tegien hinsichtlich des Chemikalienproblem implizieren.

In Schaubild 7 haben wir vier verschiedene Problemsichten skizziert, welche die wichtigsten Auffassungen über das Chemikalienproblem repräsentieren. Für einen 'policy-process' dürfte wichtig sein, wie das Dominanzverhältnis zwischen diesen Problemsichten gestaltet ist. Hierzu befragten wir das 'policy-actor-set' (siehe Tabelle 1) nach der vor-

Schaubild Nr. 7
Vier unterschiedliche Sichtweisen des Chemikalienproblems

<u>a) die ökologisch-radikale Sichtweise.</u> Das Chemikalienproblem liegt einer grundsätzlichen Haltung des Menschen gegenüber der Natur zugrunde; indem der Mensch durch Technik und industrielle Entwicklung in die natürlichen Kreisläufe unseres Planeten eingreift, zerstört er funktionierende ökologische Zusammenhänge und zerstört damit seine Lebensgrundlage. Wir müssen wieder zurückfinden zu natürlichen Lebens- und Produktionsformen.	<u>c) die technokratisch-kooperative Sichtweise.</u> Das Chemikalienproblem ist in der rasanten technologischen Entwicklung begründet, in der (gelegentlich) unbeabsichtigte Nebeneffekte entstehen. Nur durch technisch-wissenschaftliche Anstrengungen, durch die Entwicklung neuer Testtechnologien und Prüfverfahren können in Zukunft solche Effekte minimiert werden. Die Aufgabe des Staates ist, die Forschung in dieser Richtung zu fördern und hierin mit der Industrie zusammenzuarbeiten.
<u>b) die sozialistische Sichtweise</u> Das Chemikalienproblem ist eigentlich ein sozioökonomisches und politisches Problem, das in der kapitalistischen Wirtschaftsordnung begründet liegt. Aus Gewinnsucht werfen die Chemieunternehmen ständig neue Produkte auf den Markt, die noch nicht ausreichend auf ihre gefährlichen Wirkungen auf Mensch und Natur getestet worden sind.	<u>d) die kapitalistische Sichtweise.</u> Das Chemikalienproblem gibt es gar nicht. Bisher hat die Chemieindustrie ihre Produkte immer in genügender Weise auf schädliche Auswirkungen überprüft, bevor sie diese vermarktet hat. Die öffentlichen Debatten hierüber entspringen nur einer Hysterie, die zum Teil von radikalen Gruppen, unterstützt von weiten Teilen der Presse, geschaffen, oder zumindest ausgenutzt wurde.

herrschenden Problemsicht einer jeweiligen Organisation - wobei auch Kombinationen dieser Problemideologien möglich waren. Bezeichnenderweise dominierte die 'technokratisch-kooperative' Sicht vollkommen im Akteur-Set. Von 24 Organisationen, die die Frage beantworteten, neigten 22 (92%) davon der 'technokratisch-kooperativen Sichtweise' zu. Nur die beiden Umweltverbände sahen ihre Problemperzeption nicht durch die 'technokratisch-kooperative Sichtweise repräsentiert. 6 Organisationen tendierten zur 'öko-radikalen' Sicht und nur 2 zur 'sozialistischen'. Von der 'kapitalistischen Sichtweise' fühlte sich keine Policy-

Organisation repräsentiert. Diese Ergebnisse legen eine relativ homogene Problemsicht in der Chemikalienkontrolle nahe, ohne welche die kooperative Problemlösung im bundesdeutschen Chemikaliengesetz sicher nicht zustande gekommen wäre.

2.2. Die Akteure und ihre Handlungsbedingungen

Die Analyse der direkten und indirekten Wirkungsnetzungen des Chemikalienproblems mit gesellschaftlichen Akteuren ermöglicht es uns, eine mehr oder weniger klar umrissene Menge von 'betroffenen' Akteuren abzugrenzen. Diese Akteurkategorien sind aufgrund soziostruktureller oder politikstruktureller Verhältnisse potentiell in die Chemikalienproblematik involviert. Betrachten wir die möglichen direkten Wirkungen des Chemikalienproblems im Lebenszyklus einer Chemikalie, so sind davon sowohl Arbeitsschutzinteressen, Gesundheitsinteressen als auch Umweltinteressen tangiert. Diese 'materiellen' und direkten Wirkungen induzieren darüber hinaus noch indirekte bzw. sekundäre Betroffenheitsnetzungen, die insbesondere die Involvierung des Staates betrifft, denn die materiellen, 'gesundheitsschädigenden' Wirkungen von Chemikalien betreffen nicht direkt Staatsinteressen. Erst wenn soziale Akteure außerhalb und innerhalb des Staatssektors das materielle Problem als soziales oder politisches thematisieren, werden Interessen staatlicher Akteure tangiert. Ähnliches gilt für Parteiinteressen: durch die institutionelle Struktur einer 'parteien-parlamentarisch' organisierten Politik folgt, daß Parteien zumindest formell zu den signifikanten Handlungs- und Entscheidungseinheiten einer Politik gehören (was natürlich noch nichts über deren realen Position in der Politikarena aussagt).

Aus dieser Perspektive zeichnet das Chemikalienproblem in Zusammenwirkung mit den sonstigen strukturellen Grundlagen und institutionellen Vorrichtungen einer Gesellschaft eine Betroffenheitsstruktur vor, welche uns ermöglicht, das potentielle involvierte Akteur-Set unserer

Politikentwicklung einzugrenzen. Wir gehen davon aus, daß das Chemieproblem a) den Staat b) den Parteienparlamentarismus c) die 'organisierten Interessen' der Bereiche 'Kapital', 'Arbeit', 'Umwelt', 'Verbraucher', und d) den Bereich von Wissenschaft und Technik betrifft. Ein jeder dieser Bereiche besitzt seine spezifische Organisationsstruktur, in welcher die Zahl vorhandener Organisation und deren Beziehungen zueinander von zentraler Bedeutung sind. Diese strukturellen Bedingungen können Hinweise dafür geben, welche Akteure 'positionell' in den Politikentwicklungsprozeß involviert sein könnten.

Die Identifikation und Eingrenzung des relevanten Akteur-Sets ist im Grunde eine relativ problematische Angelegenheit, denn von ihrer Systematik hängen alle weiteren Ergebnisse der Politikanalyse ab. Insofern ist es notwendig, die Auswahlprozedur detailliert offenzulegen [zu dem Problem der 'boundary specification' in der Netzwerkanalyse vgl. Laumann et al. 1983]. Unser Vorgehen bei der Identifikation und der Abgrenzung der Policy-Akteure orientierte sich zunächst am 'Positionsansatz' der Elitenforschung; es wurde versucht, in einem ersten Schritt alle Organisationen zu ermitteln, die 'theoretisch' vom 'Chemikalienproblem' hätten betroffen sein können. Hier konsultierten wir einschlägige Handbücher (Taschenbuch des öffentlichen Lebens, Amtliches Handbuch der Bundesregierung, Hoppenstedt 'Verbände, Behörden, Organisationen der Wirtschaft', Staatshandbuch der Bundesrepublik, Lobbyliste [Bundesminister der Justiz 1979]). Diese Liste ergänzten wir durch Organisationen, deren Involvierung in die Chemikalienpolitik wir einerseits mittels Recherchen in Pressearchiven, andererseits durch Teilnehmerlisten von einschlägigen Veranstaltungen und behördeninternen Dokumenten entdecken konnten. Mittels dieser Vorgehensweise erhielten wir zunächst eine Liste

von etwa 90 Organisationen, mit welchen wir daraufhin Korrespondenz führten und um eine Übersendung von Jahresberichten, Positionspapieren, Pressematerialien und sonstiges Schrifttum gebeten hatten, mittels derer wir uns ein Bild über die jeweilige Involvierung der verschiedenen Organisationen in den Politikprozess des Chemikaliengesetzes machen konnten. Auf der Grundlage dieses Materials und der Konsultation einiger Experten dieses Politikfelds selektierten wir aus der ursprünglichen Liste zunächst 39 Organisationen als - vorläufiges - Akteurset, das wir im Winter 1984/85 mit einem teilstandardisierten Fragebogen befragten (vgl. hierzu ein Muster des Fragebogens im Anhang). Dieses Akteur- bzw. Organisationsset - dies muß klar gesehen werden - beinhaltet nur die Organisationen, welche einerseits institutionell für die Teilnahme am Politikprozess vorgesehen sind, andererseits diejenigen Akteure, die für die öffentliche Meinung besonders 'sichtbar' waren. Zur Identifikation wichtiger im Politikprozeß involvierter, aber in der öffentlichen Arena oft unsichtbarer Handlungseinheiten waren daher weitere Auswahlsschritte notwendig.

Zur Identifikation des reell involvierten und relevanten Akteursets ergänzten wir die bisher beschriebene Identifikations- und Abgrenzungsprozedur daher durch zwei weitere Schritte - wobei wir uns an dem von Laumann et al. [1983] entwickelten Kriterium der 'gegenseitigen Relevanz' orientierten. Dieses Kriterium besagt, *"that only actors who are relevant to each other (as defined by the substantive question) should be included in the social network."* [Knoke/Kuklinsky 1982:25]. Wir operationalisierten dieses Kriterium, indem wir zunächst die Interviewpartner fragten, ob unsere Organisationsliste alle bedeutenden Organisationen der Chemikalienpolitik enthielte und gegebenenfalls die Liste suk-

zessive erweiterten. Wurde eine Organisation bzw. ein Akteur mehrmals zusätzlich genannt, so bezogen wir auch diese Organisation in unser Befragungssample ein. Etwa ein Viertel der Befragten nannte zusätzliche Organisationen - jeweils in einer Spannweite von 1-3 Organisationen; aber nur acht Organisationen wurden mehrfach genannt und daher zusätzlich in unsere Befragungseinheit (insgesamt 47 Organisationen) einbezogen, wovon wir allerdings nur 42 interviewen konnten.

Als zweites Abgrenzungskriterium für das relevante 'policy-making'-Akteur-Set benutzten wir die Einflußreputation der Organisationen. Die Vertreter der jeweiligen Organisationen wurden gefragt: "Welche der in der Liste aufgeführten Organisationen waren Ihrer Meinung nach besonders einflußreich im Gesetzgebungsprozeß des Chemikaliengesetzes?" Um allzu grobe Zufälligkeiten möglichst auszuschalten, entschieden wir uns, nur die Organisationen als das relevante Akteurset zu betrachten, welche auf diese Frage mehr als eine Nennung erhielten. Dies waren 27 Organisationen; wir entschieden uns dann, den Bundestag (der 11 Nennungen erhielt) aus dem Akteurset herauszunehmen, weil diese Organisation ja gleichzeitig durch seine konstitutiven Einheiten, den Parteifraktionen, im Set repräsentiert waren, welche ähnlich viel Nennungen erhielten (im Durchschnitt 9). Auch in bezug auf die beiden wichtigsten Interessengruppen entschieden wir uns für eine Vereinfachung: Manche Informanten nannten neben dem Verband der Chemischen Industrie (VCI) auch den Bund Deutscher Industrie (BDI), neben der Chemiegewerkschaft (IGCPK) auch noch den DGB. Da sowohl BDI als auch DGB nur Überereinheiten der jeweiligen Industrieverbände bzw. Gewerkschaft sind, haben wir BDI-Nennungen als VCI und DGB-Nennungen als IGCPK-Nennungen berücksichtigt.

Tabelle 1:
Die Akteure der Chemikalienpolitik und
das Policy-Akteur-Set des Chemikaliengesetzes

Sektoren	Organisationen	
	Nationale Ebene	Internationale Ebene
Regierungs- und Verwaltungssektor	BMA (23)	EG (17)
	BML (15)	OECD (13)
	BMI (29)	UNEP
	BMJFG (29)	ILO
	BMWI (23)	WHO
	BMFT (2)	
	BAM (8)	
	BAU (15)	
	BGA (16)	
	BBA (8)	
	UBA (20)	
	BR (9)	
Parteien	SPD (10)	
	CDU (7)	
	FDP (10)	
Organisierte Interessen		
Wirtschaft	VCI (31)	CEFIC (4)
	DIHT (2)	
Arbeit	IGCPK (16)	ICEF-KA
	DAG	
	VAA (1)	
Umwelt	AGU	BEE
	BUND (2)	
	BBU (3)	
	DHE DNR	
Verbraucher	AGV (1)	BEUC
Wissenschaft und Technik	BGChem (4)	
	DFG (6)	
	DKFZ	
	KFA	
	FHG	
	GSF	
	GDCH	
	DIN	
	VDEWA	
	ökoinstitut SRU (5)	

Erläuterungen: Für die Abkürzungen vgl. Abkürzungsverzeichnis. Fettdruck: relevanter Policy-Akteur (in Klammer die Einflußreputation unter den interviewten Politikfeldorganisationen); Kursivdruck: Organisation wurde nicht interviewt; vgl. auch Fragebogen-Organisationsliste im Anhang.

Entsprechend der genannten Abgrenzungen aufgrund der Ergebnisse unserer Befragung umfaßt das für den Politikprozess des Chemikaliengesetz relevante Akteurset 26 Organisationen, deren Tätigkeitsbereiche, Ressourcen und Handlungsbedingungen wir im folgenden betrachten werden. In Schaubild 1, das sämtliche in unserer Organisationsliste enthaltenen 47

Politikfeldorganisationen enthält, ist das Policy-Akteur-Set durch Fett-
druck hervorgehoben, wobei die Nennungen bezüglich der Einflußreputa-
tion eines jeden Akteurs in der Klammer genannt sind. Mit Ausnahme der
kursiv gedruckten Organisationen wurden alle in diesem Schaubild genann-
ten Akteure befragt.

1.2.1. Der Regierungs- und Verwaltungsbereich.

Die für die Politikformulierung und Implementation potentiell relevanten Akteure des Regierungs- und Verwaltungsbereichs sind im wesentlichen durch die allgemeine Organisationsstruktur dieses Sektors bestimmt. Die gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) regelt Zuständigkeits- und Kompetenzbereiche, die fast flächendeckend alle auftretenden oder potentiellen Problem- und Aufgabenbereiche abdecken. Diese formelle Organisationsstruktur gewährleistet, daß jedes Problem seinen Adressaten in dem riesigen Organisationskomplex findet, *"daß sich jemand qua Geschäftsverteilungsplan zuständig fühlt und verpflichtet ist, sich der vorgetragenen Sache anzunehmen - durch 'Erledigung' oder durch die Feststellung, daß nichts zu tun sei",* wie Häusermann [1978:44] dies ausdrückt. Treten Probleme auf, für welche im bisherigen Organisationsplan noch keine Zuständigkeit geregelt ist, werden diese entweder schon bestehenden Institutionen zugewiesen - oder neue geschaffen. Nun sind aber solche Zuständigkeitsregelungen wiederum stark davon abhängig, wie ein Problem definiert wird, und welches Spektrum von Lösungsoptionen konkret eruiert wird. Dies verweist wiederum auf Machtkonstellationen in der Politikentwicklungsphase der 'Thematisierung des Policy-Problems' (siehe Kapitel 2.2.2.). Würde beispielsweise das Problem gefährlicher Chemikalien nur als Umweltproblem definiert, wären automatisch andere Aufgabenbereiche, wie beispielsweise Arbeitsschutz oder Gesundheitsschutz, ausgegrenzt. Eine vorläufige Lösung ist daher, zunächst das Problem auf seinen allgemeinsten Nenner zu bringen. Im legislativen Prozeß des Chemikaliengesetzes war dies eine ressortübergreifende Perzeption der Chemikalienproblematik, sowohl relevant für den Umweltaspekt, für den Gesundheitsschutz,

als auch für den Bereich des Arbeitsschutzes. In der Bundesrepublik ist für den letztgenannten Aufgabenbereich der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (BMA) zuständig. Der Problembereich 'Gesundheitsschutz' wird vom Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit (BMJFG) bearbeitet. Der Aufgabenbereich des Umweltschutzes schließlich ist nicht in einem hierfür spezialisierten Umweltministerium konzentriert, wie es in einigen anderen Ländern der Fall ist, sondern fällt in den Zuständigkeitsbereich von mehreren Ministern.

Die meisten Funktionen im Umweltschutz sind im Bundesministerium des Inneren (BMI) zusammengefaßt, das in der Bundesrepublik als "*Leitstand der Umweltpolitik*" [Chemische Industrie 30(1978)10:556f.] anzusehen ist. Darüberhinaus sind aber nicht weniger als sechs weitere Bundesministerien am Aufgabenbestand der Umweltpolitik beteiligt [UBA 1983]. Diese zersplitterte Kompetenzstruktur schafft natürlich einen außerordentlich hohen Koordinationsbedarf. Wichtige Vorrichtungen hierfür sind Abteilungsleiterausschüsse, interministerielle Projektgruppen/Arbeitskreise und andere Gremien.

Entsprechend unserer Methode der Eingrenzung des policy-Akteur-Sets konnten wir sechs Ministerien identifizieren, die für diesen Aufgabenbereich zuständig waren, und von dem Akteur-Set als relevant betrachtet wurden. Dies waren das Bundesministerium für Inneres (BMI), das Bundesministerium für Wirtschaft (BMWi), das Bundesministerium für Landwirtschaft und Forsten (BML), das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMA), das Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit (BMJFG), und das Bundesministerium für Forschung und Technologie (BMFT). Ein jedes dieser Ministerien ist in seiner

derzeitigen organisatorischen Gliederung (Referat, Abteilung, Chef) an dem klassischen Modell der Verwaltungsbehörde orientiert [Kölble 1970:126]. Die operativen Einheiten im Gesetzgebungsprozeß in den Ministerien sind die Referate. Gesetzentwürfe werden grundsätzlich durch den federführenden Referenten (bzw. seinen Hilfsreferenten) erstellt. Josef Kölble (1970:118) hat die Tätigkeitsfelder der Referate in sechs Bereiche eingeteilt:

- a) die Vorbereitung von Entscheidungen der Bundesregierung,
- b) das Tätigwerden als Beauftragte der Bundesregierung,
- c) die unmittelbare Unterstützung des Bundestages,
- d) die persönliche Unterstützung der Bundesminister,
- e) die Entscheidungsvorbereitung der Bundesminister als Leiter oberster Verwaltungsbehörden und das Tätigwerden im Auftrag derselben, einschließlich aller tatsächlichen Verwaltungshandlungen gegenüber dem gesellschaftlichen Raum,
- f) vorsorgliche interne Sammlung, Sichtung und Auswertung von Informationen aller Art, die als Grundlage der verschiedenen Funktionen der Bundesministerien benötigt werden.

Bezüglich der Involvierung der verschiedenen Ressorts in die Politikentwicklung des Chemikaliengesetzes haben wir grundsätzlich zwischen zwei Ebenen zu unterscheiden: Einerseits die allgemeine Tätigkeit im Bereich der Chemikalienkontrolle, andererseits die Involvierung in den formellen Gesetzgebungsprozeß aufgrund prozeduraler Regelungen im Grundgesetz oder den Geschäftsordnungen der Ministerien. Was die erste Ebene betrifft, so hatte sowohl das BMA als auch das BMJFG die längste Tradition in diesem Bereich. Das BMA war schon seit den 50er Jahren in die Entwicklung von

Vorschriften zum Arbeitsschutz vor gefährlichen Stoffen involviert, während im BMJFG ebenfalls schon seit Ende der 50er Jahre an einer Arzneimittelregulierung und an einer Reform des Giftrechts gearbeitet wurde. Im BML schließlich wurde man Mitte der 60er Jahre auf diesen Bereich aufmerksam, als die steigende Verwendung von Pflanzenschutz- und Düngemitteln nachteilige Effekte für die Umwelt aufzeigten. Die Bundesministerien BMI, BMWi und BMFT wurden erst mit Anbruch der sogenannten "Umweltdekade" in diesen Bereich involviert. Als ein Teil des Umweltprogramms der Bundesregierung wurde die frühere Abteilung 3 des früheren Gesundheitsministeriums als Umweltschutzabteilung in das Bundesministerium für Inneres integriert. Auch im Bundesministerium für Wirtschaft wurden, im Rahmen des Umweltprogramms, Referate für Umweltschutz geschaffen. Mit dem Problembereich der Chemikalienkontrolle befaßt sich das BMWi nach eigenen Angaben seit 1973, das BMI erst seit 1976. Das Bundesministerium für Forschung und Technologie ist in den Bereich der Chemikalienkontrolle erst ab Mitte der siebziger Jahre über den Bereich der Umweltforschung involviert worden. Von der 'formellen Seite' gesehen, wäre sicher auch das Bundesministerium für Verkehr (BMV) zuständig gewesen, da hier ebenfalls schon seit Beginn der 70er Jahre der Problembereich des 'Transports gefährlicher Stoffe' bearbeitet wurde, und dieses Ministerium auch über ein hierfür zuständiges Sachverständigengremium verfügt - doch entsprechend unseren Auswahlkriterien wurde das BMV offensichtlich für den Gesetzgebungsprozeß nicht für relevant betrachtet.

Auf der Ebene des formellen Gesetzgebungsprozesses waren, außer dem BMFT und dem BMV, fünf der genannten Ministerien über einen speziell hierfür gegründeten, interministeriellen Arbeitskreis an diesem Gesetzesvor-

haben beteiligt gewesen. Über dessen Federführung gab es zeitweilig Rängeleien zwischen dem BMI und dem BMJFG, wobei sich das BMJFG letztlich durchsetzen konnte. Die Gesetzesinitiative ging zunächst vom BMI aus, wurde dann aber in dieser Form vom BMJFG und BMA abgeblockt. Daraufhin wurde die Interministerielle Arbeitsgruppe Chemikaliengesetz geschaffen, deren Geschäftsführung zunächst turnusmäßig unter den drei beteiligten Ministerien rotieren sollte, dann aber in der Endphase beim BMJFG verblieb. Zu dieser Arbeitsgruppe waren in der Endphase zusätzlich auch noch das BMWi und das BML hinzugestoßen.

Wie schon vermerkt, werden Gesetzesentwürfe in der Regel durch den federführenden Referenten erstellt, der aber, entsprechend der Geschäftsordnung, diejenigen administrativen Einheiten zu beteiligen hat, die von dem geplanten Gesetz in irgendeiner Weise berührt werden. Solche Maßnahmen sichern, daß ein Ressort nicht in einer Nacht- und Nebelaktion andere betroffene Ressorts vor vollendete Tatsachen stellen kann. Häußermann [1977:46] bezeichnet diese administrative Vorkehrung als "negative Koordination": *"Dieser Koordinationsprozeß ist deshalb als negativ zu charakterisieren, weil in seinem Verlauf sich die beteiligten Referate gegenüber der Initiativeinheit als 'Betroffene' verhalten und 'ihren Bereich' gegen befürchtete negative Auswirkungen der vorgeschlagenen Maßnahme zu verteidigen suchen, jedoch nicht - was positive Koordination wäre - sich die Problemstellung zu eigen machen und sich kooperativ an der Lösung zu beteiligen; sie blocken lediglich ab oder versuchen, die Maßnahme durch Einsprüche, Bedenken, Tatsachenbehauptungen usw. soweit in den Verhandlungen zwischen den Referaten zu modifizieren, daß sie ein zumindest 'erträgliches' Maß annimmt und toleriert wird."*

Solche Referats- oder Ressortegoismen, in denen jede administrative Einheit ihren eigenen Zuständigkeits- und Verantwortungsbereich verbissen verteidigt, sind nun nicht nur alleine auf die Machtstrategien einzelner Bürokraten begründet, sondern lassen sich teilweise auch über die Klientelbeziehungen der verschiedenen Verwaltungseinheiten mit regierungsexternen Interessen begründen. Hartkopf/Bohne [1983:148] weisen beispielsweise darauf hin, daß viele umweltpolitische Konflikte innerhalb der Bundesregierung nicht so sehr durch fachliche Meinungsverschiedenheiten zu erklären wären, sondern durch *"Gründe, die in den Beziehungen von Bundesressorts zu organisierten Interessengruppen zu suchen sind. Diese 'regierungsexterne' Bündnisse beeinflussen maßgeblich das 'regierungsinterne' Entscheidungsverhalten der Bundesministerien."* Die beiden Autoren machen dabei vier wichtige Bündniskonstellationen aus: Das BMWi vertritt Industrieinteressen, das BMA Gewerkschaftsinteressen, das BML die Verbände der Land- und Forstwirtschaft und das Verkehrsministerium die Automobilclubs und -industrie. Das besonders innige Verhältnis zwischen BMWi und Industrie wird bezeichnenderweise sogar vom VCI attestiert. In der VCI-Zeitschrift *Chemische Industrie* [4(1979):181] heißt es: *"Für die deutsche Wirtschaft zählt das Bundesministerium für Wirtschaft (BMWi) zu den wichtigsten Ministerien der Bundesregierung. (...) Innerhalb der Ressorts gilt es als Anwalt allgemeiner Interessen der Wirtschaft gegenüber den Vorhaben des Staates, z.B. bei Umweltschutz- und Steuerbelastungen."*

Schwieriger ist die Vernetzung des Innenministeriums mit externen Interessen zu beurteilen, das, im Vergleich zu den anderen Ministerien, keine stabilen Allianzen zu regierungsexternen, organisierten Interessen zu unterhalten scheint. So scheint das Innenministerium während der sozial-

liberalen Koalition im Umweltbereich eine etwas konfliktreichere Haltung gegenüber der Wirtschaft eingenommen zu haben, was Hartkopf/Bohne [1983: 163] zwei ehemalige BMI-Ministerialbeamte, als Strategie der 'aktiven Bündnispolitik' umschreiben: *"Die Umweltpolitik muß versuchen ihr Konzept, bei Umweltschutzmaßnahmen an die unterschiedlichen Interessenlagen innerhalb der Industrie sowie zwischen Industrie und Gewerkschaften anzuknüpfen, um je nach Sachlage gegnerische Fronten aufzuweichen oder neue Bundesgenossen zu gewinnen."*

Aufgrund dieser strategischen Doktrin hat das Innenministerium maßgeblichen Einfluß darauf genommen, organisierte Umweltinteressen auf die politische Bühne zu bringen (durch finanzielle und ideelle Förderung), um in der umweltpolitischen Arena je nach Sach- und Situationslage über einen politischen Bündnispartner gegenüber Industrie oder anderen gesellschaftlichen Interessen zu verfügen. Für eine derartige Mobilisierung gesellschaftlicher Kräfte besitzt das BMI spezielle Ressourcen. Unter Titel 68517 des Bundeshaushaltes verfügt das BMI über ein Budget von fast 1 Mio, um "Maßnahmen von Verbänden und sonstigen Vereinigungen auf dem Umweltgebiet" unterstützen zu können. Es heißt dort zur Erläuterung: *"Durch Zuwendungen sollen Maßnahmen von Verbänden und sonstigen Vereinigungen gefördert werden, die geeignet sind, die Diskussion über Umweltangelegenheiten zu versachlichen, das Umweltbewußtsein durch nichtstaatliche Stellen zu verstärken und Sachverstand in Umweltfragen außerhalb der öffentlichen Verwaltung zu entwickeln."*

Dies bedeutet nun nicht, daß die Beziehungen zwischen Innenministerium und Wirtschaft weniger kooperativ wären. Wenn man die Auffassung von Hartkopf/Bohne [1983] als repräsentativ für das Innenministerium

ansehen kann, so ist auch für dieses Ressort - wie für alle übrigen beteiligten Ressorts - das Kooperationsprinzip das Leitbild für die Ausgestaltung umweltpolitischer Entscheidungsprozesse: Das Kooperationsprinzip verfolgt den Zweck, durch Mitwirkung und Mitverantwortung Entscheidungsbetroffener die Informationsgrundlage für staatliche Entscheidungen zu verbessern, unerwünschte Nebenwirkungen von Entscheidungen möglichst auszuschalten, den Verwaltungsaufwand für das Zustandekommen und die Durchführung von Entscheidungen zu mindern sowie Entscheidungsprozesse insgesamt für alle Betroffenen transparenter und nachvollziehbarer zu machen. Die Umweltpolitik ist aufgrund ihrer besonderen Problemsituation in hohem Maße auf die Kooperation zwischen Staat, Industrie, Gewerkschaften und Wissenschaften angewiesen. So erfordert die Beurteilung der Umweltverträglichkeit chemischer Stoffe eine Fülle technischer, wissenschaftlicher und wirtschaftlicher Informationen, die die Verwaltung nicht besitzt, sondern allein von dem Betroffenen erhalten kann. Da sich die Lieferung geeigneter und zuverlässiger Informationen nur in beschränktem Umfang mit staatlichen Geboten von Wirtschaft und Wissenschaft erzwingen läßt, sind kooperative Beziehungen zwischen Staat, Wirtschaft und Wissenschaft notwendige Bedingungen für die Gewährleistung einer ausreichenden Informationsversorgung des Staates." [Hartkopf/Bohne 1983:305]. In der Zeitschrift Umwelt((1977)54:3) beschreibt Hartkopf die institutionelle Dimension des Kooperationsprinzips wie folgt: "In einer umweltbewußten Gesellschaft muß sich ein vielfältig vernetztes System des Aufeinanderhinwirkens, des Anhörens und des Einflußnehmens zwischen allen Beteiligten entwickeln."

Im Vergleich zu den anderen Ministerien besitzt das Bundesministerium für Inneres das weitgespannteste Aufgabengebiet: 11 Fachabteilungen und

35 untergeordnete Behörden bedecken ein Spektrum von Politiken, das von innerer Sicherheit über Medienpolitik, Energiepolitik bis zur Umweltpolitik reicht. Diese Fülle und Heterogenität von Aufgaben, so einige Beobachter, geben dem BMI zu wenig Zeit für notwendige Detailfragen, die in einer so hochkomplexen Materie wie der Chemikalienkontrolle unabdingbar sind. Bezeichnenderweise wurde in unserer Umfrage dem Bundesministerium für Inneres weniger an Expertenwissen attestiert als allen anderen Ministerien. Andererseits ist das Bundesministerium für Inneres in der durch die GGO vorgezeichneten allgemeinen Rangordnung der Ministerien, das ranghöchste der fünf beteiligten Ressorts. Allerdings wird es in Bezug auf Budget, Personal- und Verwaltungsausgaben als auch in Bezug auf das zur Verfügung stehende Personal vom BMWi überrundet. Vergleichen wir die beteiligten Ressorts auf der Ebene ihrer personellen Kapazitäten an Fachleuten für den Bereich der Chemikalienkontrolle, so verfügen scheinbar das Landwirtschaftsministerium und das Wirtschaftsministerium über die meisten Experten in diesem Bereich, was besonders durch die lange Erfahrung im Bereich der Biozide und auch durch das Forschungspotential in Bundesanstalten im Ressortbereich dieses Ministeriums zu erklären ist. In dieser Hinsicht sind auch das Arbeitsministerium und Gesundheitsministerium relativ gut positioniert.

Angesichts der zunehmenden Komplexität der politischen Regelungsmaterie kommen die Ressorts, trotz hoher Spezialisierung, mit den selbst angesammelten Informationen und dem eigenen Sachverstand auf Dauer nicht aus, sind daher auf eine funktionsfähige Logistik wissenschaftlicher und politischer Informationen angewiesen. Einen Teil dieses Nachschubapparats stellen die spezialisierten Bundesoberbehörden dar. Diese Bundesoberbehörden sind jeweils den einzelnen Bundesministerien

zugeordnet und mit Forschungs-, Beratungs- und teilweise mit Vollzugsangelegenheiten betraut. Viele dieser Behörden oder Anstalten besitzen eigene Forschungskapazitäten, werden daher von den Ministerien in der Regel zur Erarbeitung wissenschaftlicher Entscheidungshilfen herangezogen. Andere Bundesoberbehörden, wie z.B. das Umweltbundesamt, betreiben selbst keine Forschung, mobilisieren sich das notwendige Wissen meist durch die Förderung und Koordination externer Forschungsvorhaben.

Im Politikentwicklungsprozeß des Chemikaliengesetzes waren fünf Bundesoberbehörden involviert:

- die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Unfallforschung (BAU) in Dortmund (im Geschäftsbereich des BMA);
- die Bundesanstalt für Materialprüfung (BAM) in Berlin (im Geschäftsbereich des BMWi);
- das Bundesgesundheitsamt (BGA) in Berlin (im Geschäftsbereich des BMJFG);
- die Biologische Bundesanstalt (BBA) in Berlin und Braunschweig (im Geschäftsbereich des BML);
- das Umweltbundesamt UBA) in Berlin (im Geschäftsbereich des BMI).

Alle diese Behörden waren mit Spezialaufgaben, wie beispielsweise Forschung, Gutachten, Stellungnahmen, Positionspapiere, Situationsanalysen und andere Entscheidungshilfen Gesetzgebungsprozeß einbezogen. Das BML besitzt über die biologische Bundesanstalt hinaus noch andere Forschungsanstalten, in denen teilweise für Chemikalienkontrolle relevante Forschung betrieben wird (z.B. Bundesforschungsanstalt für Ernährung in Karlsruhe, Bundesanstalt für Fleischforschung in Kulmbach,

Bundesanstalt für Milchforschung). Das Bundesministerium für Forschung und Technologie wiederum hat die Oberaufsicht über eine Reihe von Großforschungsanlagen. So war beispielsweise die Kernforschungsanlage Jülich im Auftrag des BMFT Projekträger für eine Reihe von Forschungsprojekten im Umweltchemikalienbereich.

Von den genannten Bundesanstalten bzw. -oberbehörden können alle, außer dem Umweltbundesamt, auf eine langjährige Tradition - wenn auch unter dem jeweils eigenen Blickwinkel durch die generelle Ausrichtung der Anstalt bedingt - im Chemikalienbereich zurückblicken. So die BAM im Bereich der physikalisch-technischen Prüfung von Stoffen, die BAU im Bereich der gefährlichen Arbeitsstoffe und das BGA auf der Ebene der Arzneimittelkontrolle und des gesundheitlichen Verbraucherschutzes (Lebensmittel, Bedarfsgegenstände etc.). Die BBA schließlich arbeitet schon seit den 60er Jahren auf dem Feld der Biozide.

In den Gesetzgebungsprozeß des Chemikaliengesetzes waren allerdings zunächst nur das UBA, die BAU und das BGA eingeschaltet. Das UBA war gleich zu Beginn der Gesetzesinitiative für ein 'Umweltchemikaliengesetz' im BMI aktiviert worden und erarbeitete eine Situationsanalyse, entwickelte Gesetzesentwürfe und vergab Forschungsaufträge an Wissenschaftler. Auch die BAU war sehr früh eingeschaltet, da diese Behörde das BMA vor allem in den Politikharmonisierungs-Aktivitäten der EG vertrat und auf dem Gebiet des gesundheitlichen Arbeitsschutzes einige Erfahrung und Wissen angesammelt hatte. Das BGA wurde etwas später als UBA und BAU eingeschaltet: erst dann, als das BMJFG die Gesetzesinitiative übernahm. BAM und BBA schließlich wurden erst in der Endphase der vorparlamentarischen Gesetzesvorbereitung über die Intermi-

nisterielle Arbeitsgruppe beteiligt.

Neben den spezialisierten Oberbehörden gibt es noch einen anderen 'Nachschubmechanismus für wissenschaftliche Informationen': das riesige Netz von Beratungsgremien, das in den letzten zwanzig Jahren von den und um die Regierungsbehörden aufgebaut wurde. Wie in anderen Politikfeldern so gibt es auch im Bereich der Chemikalienkontrolle ein weit verzweigtes Netz von Sachverständigengremien, mittels derer Regierung und Verwaltung auf externen Sachverstand zurückgreifen können. Auch diese Gremien haben im Gesetzgebungsprozeß eine wichtige Rolle gespielt. Die verschiedenen Funktionen der Gremien und die Struktur dieses Gremiennetzwerks sollen jedoch an anderer Stelle näher betrachtet werden (Punkt 1.3.2.).

Ein weiterer staatlicher Akteur im Gesetzgebungsprozeß ist der Bundesrat, der in unserer Befragung 9 Einflußnennungen erhielt, wobei dieser knapp über dem Durchschnitt liegt. Der Bundesrat ist im Prinzip ein "Ministergremium" [Rausch 1975:68] und setzt sich gemäß Art. 51 GG aus den Mitgliedern der Landesregierungen zusammen; diese werden durch die Landesregierungen jeweils bestellt und abberufen. Meist werden die Landesminister aber von Ministerialbeamten vertreten, vor allem in weniger "politischen" Materien. Im bundesdeutschen Regierungssystem repräsentiert der Bundesrat somit die föderalen Interessen im Politikprozeß. Art. 50 GG gibt dem Bundesrat eine Mitwirkungskompetenz im Gesetzgebungsverfahren. Gesetzesinitiativen der Bundesregierung können nicht unmittelbar dem Bundestag vorgelegt werden, sondern müssen nach Art. 76 Abs. 2 GG zunächst dem Bundesrat zur Stellungnahme zugeleitet werden. Diese formelle Vorschaltung soll dem Bundesrat die Möglichkeit

geben, die verfassungsrechtliche Zulässigkeit und die Auswirkung auf Länderinteressen zu prüfen. Hierbei kann der Bundesrat Einwände machen und Änderungsvorschläge vorlegen, zu denen die Bundesregierung Stellung nehmen kann. Der Gesetzesentwurf wird dann, zusammen mit den Änderungsvorschlägen des Bundesrates und der Stellungnahme der Bundesregierung, dem Bundestag zugeleitet. Hat der Bundestag ein Gesetz verabschiedet, so hat er es nochmals an den Bundesrat weiterzuleiten. Abhängig von der im Grundgesetz geregelten Zustimmungsbedürftigkeit eines Gesetzes hat der Bundesrat dann unter Umständen Vetorecht.

Wie vermerkt, werden die Landesminister auf der Arbeitsebene in den Ausschüssen in der Regel von ihren Ministerialbeamten vertreten, die gewissermaßen die operative Ebene des Bundesrats darstellen. Dort ist aufgrund der fachlichen Unterstützung durch die Länderverwaltung - nicht zu vergleichen mit dem Bundestag - ein ähnlicher Bestand an Informationen und Sachwissen vorhanden wie auf der Referatsebene der Bundesministerien.

Aufgrund der ausschließlichen Länderzuständigkeit im Giftrecht hatten die verschiedenen Bundesländer eine lange Tradition im Bereich der gefährlichen Stoffe, während man hier im Bereich der Umweltchemikalien erst ab Anfang der 70er Jahre aktiv geworden ist. Zur Koordinierung dieser Aktivitäten wurde schon im Umweltprogramm der Bundesregierung 1972 die Einrichtung eines "Bund-Länder-Arbeitskreis: Umweltchemikalien" empfohlen. Dieses Gremium, welches aus den Vertretern der einschlägigen Ministerien aus Bund und Ländern, des Bundesgesundheitsamtes und des Umweltbundesamtes zusammengesetzt ist, wurde schließlich 1975 fest etabliert und konnte im Prozeß der Chemikaliengesetzgebung aktiv ein-

greifen und zwischen Bundes- und Länderinteressen vermitteln. Neben diesem Gremium gibt es noch eine Reihe anderer Koordinationsgremien, in welchen Aktivitäten im Chemikalienbereich koordiniert werden, wie z. B. die Arbeitsgemeinschaft der Leitenden Medizinalbeamten (AGLMB) und die Arbeitsgemeinschaft der Leitenden Veterinärbeamten der Länder (ARGEVET) mit jeweiligen einschlägigen Ausschüssen (ALS: Arbeitskreis Lebensmittelchemischer Sachverständiger etc.) [Schulze 1983].

Eine bisher noch nicht genannte Ebene, welche die Entscheidungsstrukturen innerhalb des Regierungs- und Verwaltungssektors noch mehr kompliziert, ist die transnationale Ebene. Die von der Bundesrepublik seit den 50er Jahren eingegangenen, zwischenstaatlichen Verpflichtungen und Mitgliedschaften in internationalen Organisationen haben unter anderem dazu geführt, daß bei der Entwicklung politischer Programme zunehmend Beschlüsse und Interessen supranationaler und internationaler Gremien in Rechnung gestellt werden müssen. Nach dem *Yearbook of International Organizations* [1981] war die Bundesrepublik 1977 Mitglied in 87 intergouvernementalen Organisationen und es wäre verwunderlich, wenn dieser Umstand keinen Einfluß auf die Struktur auch der innenpolitischen Entscheidungsprozesse hätte. Natürlich variieren die sich hieraus ergebenden Bindungen und Handlungsrestriktionen mit dem Status einer jeweiligen internationalen Organisation. So bringt beispielsweise die Mitgliedschaft der Bundesrepublik in der EG sicher einschneidendere Verpflichtungen mit sich als die bei den Vereinten Nationen und ihrer Spezialorganisationen. So besitzt die Europäische Gemeinschaft eine Reihe supranationaler Elemente, wovon das wichtigste das EG-Recht ist. Dies bildet eine autonome Struktur, die weitgehende Kompetenzen und eigene Hoheitsrechte enthält, so daß legislative Entscheidungen auf EG-Ebene unmittel-

bar in den einzelnen Mitgliedsländern Geltung haben und sogar über einen eigenen Gerichtsapparat juristisch kontrolliert werden können. Allerdings haben auch Entscheidungen auf der OECD-Ebene rechtliche Bindungskraft (Artikel 5a, OECD-Vertrag), nur das dahinterstehende rechtliche Sanktionspotential ist ungleich schwächer ausgeprägt als bei der EG.

Im Politikfeld der Chemikalienkontrolle war der Einfluß der internationalen Ebene unübersehbar. Als "wissenschaftliches issue" hat das Chemikalienproblem schon frühzeitig internationale, wissenschaftliche Kongresse beschäftigt, und als sozialpolitisches Problem hat es früh die Fach- und Sonderorganisationen der Vereinten Nationen auf den Plan gerufen. Innerhalb des UN-Systems haben die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) und die Food and Agricultural Organisation (FAO) die längste Tradition in diesem Feld. Die ILO kümmert sich schon seit den 50er Jahren um Gefährdungen durch gefährliche Stoffe am Arbeitsplatz [ILO 1977]. Die FAO war schon frühzeitig im Gebiet der Lebensmittelzusatzstoffe und Agro-Chemikalien tätig. Auch die Weltgesundheitsorganisation (WHO) arbeitet schon seit Mitte der 50er Jahre im Problemkreis der Auswirkungen chemischer Stoffe (Arzneimittel, Pestizide etc.) auf die Gesundheit, wobei sie in den verschiedenen Bereichen mit der FAO und der ILO kooperierte [Mercier 1981; Shuman 1983:225ff.; Alston 1978].

Im Jahre 1973 richtete die WHO das "Environmental Health Criteria Program" ein, das Forschungsaktivitäten im Bereich toxischer Chemikalien koordinieren sollte. In den Jahren 1978-1980 schließlich bildete die WHO, zusammen mit der ILO und dem Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP), ein "International Program on Chemical Safety", welches das Chemikalienproblem international erforschen, Richtlinien für Expositions-

grenzen chemischer Substanzen festlegen und Testmethoden entwickeln sollte (vgl. E.Somers 1980; M.Mercier 1981). Mit der Führung des "International Register of Potentially Toxic Chemicals (IRPIC)" schließlich hat auch das 1972 gegründete Umweltprogramm der Vereinten Nationen eine wichtige Stellung in der internationalen Chemikalienkontrolle (Alston 1978: 418-422; Huisman 1980).

Die Gefahr des Aufrichtens nicht-tarifärer Handelshemmnisse durch national unterschiedliche Gesetzesregelungen und Verwaltungsrichtlinien in der Behandlung von Chemikalien und in der national unterschiedlichen Errichtung von Produktqualitätsstandards machten frühzeitig auch all jene Akteure sensibel, die speziell als internationale Wächter der Freihandelsinteressen fungieren. Für die Beziehungen im trilateralen Raum zwischen Europa, Japan und den USA spezialisiert, hatte sich die OECD schon früh (d.h. ab 1974) für eine Harmonisierung der regulativen Politiken in der Chemikalienkontrolle ihrer Mitgliedsländer eingesetzt, um Handelsbarrieren und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Eine ähnliche Interessenlage hatte die EG in diesem Bereich. Auch dort ist die Funktionsfähigkeit des zu schaffenden gemeinsamen Marktes empfindlich gestört, wenn unterschiedliche umweltpolitische und gesundheitspolitische Qualitätsstandards für chemische Stoffe den freien Warenfluß über die Grenzen behindern. Schon 1967 hatte die EG deshalb eine Richtlinie zur Rechtsangleichung in der administrativen Behandlung gefährlicher Stoffe erlassen [65/548/EWG], die im Laufe der 70er Jahre mehrmals verändert und den neuen technischen und situativen Erfordernissen angepaßt wurde (Wilkinson 1980). Die wichtigste Anpassung der jüngsten Zeit geschah mit der 6. Änderungsrichtlinie [79/831/EWG] vom 18. September 1979, welche hierdurch für alle Mitgliedsländer einen rechtlichen Rahmen für Chemika-

lienkontrollpolitiken geschaffen hatte.

EG und OECD spielten eine wichtige Rolle im Gesetzgebungsprozeß des Chemikaliengesetzes; beide wirkten zwar nicht direkt auf die nationale Gesetzgebungsarena ein, durch ihre Tätigkeit und durch ihren Erlaß von Harmonisierungsempfehlungen bzw. -pflichten setzten sie dem nationalen Gesetzgeber aber enge Handlungsspielräume. Insofern ist die relativ hohe Einflußreputation, welche beide Organisationen im ChemG-Gesetzgebungsverfahren besaßen (EG: 17 Nennungen; OECD 13 Nennungen), verständlich.

Das Repertoire an Policy-Ressourcen kontrastiert die EG gegenüber anderen internationalen Organisationen. Während sich die meisten intergouvernementalen Organisationen weitgehend nur auf "moralische" Politikkoordinierungstechniken stützen können (z.B. Empfehlungen, Apelle, Gentlemens Agreements), verfügt die EG über ein Interventionsarsenal, das supranationale Elemente enthält. Ein Beispiel ist die schon genannte Rechtsetzungskompetenz. Nach Artikel 100 des EG-Vertrags besitzt der Ministerrat die Kompetenz, zum Funktionieren des 'Gemeinsamen Marktes' Rechtsnormen festzusetzen, die in ihrer Zielprojektion unmittelbar in den einzelnen Mitgliedsländern gelten, ohne daß diese durch die nationalen Parlamente ratifiziert werden müßten. Zwischen 1967 und 1978 hat die EG 100 solcher Richtlinien zur Vermeidung technischer Handelsbarrieren erlassen [*Bulletin der EG* 6/1978]. Die meisten davon gelten für den Automobilbereich (41 Richtlinien). Im Gebiet der gefährlichen Stoffe wurden in diesem Zeitraum immerhin 7 Richtlinien verabschiedet.

EG-Richtlinien schreiben den Mitgliedstaaten in der Regel nur Rahmenbedingungen für Politiken vor, und lassen den Mitgliedstaaten meist die Wahl der Mittel in der operativen Ausgestaltung des Vollzugs. Solche 'EG-Gesetze' legen den Einzelstaaten natürlich nicht von "oben" Verpflichtungen auf, sondern berücksichtigen immer die Interessen der individuellen Mitgliedstaaten. Legislative Entscheidungen in der EG fallen im intergouvernementalen Rat, wo die praktizierte Einstimmigkeitsregel garantiert, daß in EG-Entscheidungen die Mitgliedsländer-Interessen in der Regel vollständig berücksichtigt sind. Diese manchmal fast unlösbare Aufgabe machen EG-Entscheidungen oft so zähflüssig. Über die intergouvernementale Entscheidungsstruktur hinaus verfügt die EG auch über ein engmaschiges Netz funktionaler Interessenvermittlung. Partizipationsmöglichkeiten für nationale Interessengruppen - über deren europäischen Vereinigungen - sind im EG-Policy-Prozeß über verschiedene Gremien institutionalisiert. Das Wichtigste hierbei ist zweifellos der Wirtschafts- und Sozialrat. Durch paritätische Repräsentationsregelungen stellt dieser heute einen Mikrokosmos des europäischen Interessengruppenuniversums dar [Kirchner/Schwaiger 1981]. Neben dem WSA gibt es noch eine Reihe anderer Beratungskomitees (etwa 45-50) [Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1980], welche ebenfalls als "institutionelle Einflußkanäle" fungieren können. Inwieweit diese aber die Hauptvermittlungskanäle funktionaler Interessenrepräsentation darstellen, darüber gibt es keine einheitliche Meinung in der Literatur. Es scheint aber, daß diese Ebene hierbei nur eine marginale Rolle spielt. Wichtigere Einflußkanäle für Interessengruppen auf europäischer Bühne scheinen Kontakte über die nationale Ministerialbürokratie zu sein [vgl. H. Wallace 1983:56].

Das Instrument der Rechtsangleichung hat der EG schon früh erlaubt, im Umwelt-, Gesundheits- und Verbraucherschutz aktiv zu werden. Divergierende regulative Politiken in Bezug auf unterschiedliche administrative Prozeduren und Qualitätsanforderungen bei Produkten der Mitgliedstaaten könnten zu schwerwiegenden Funktionsstörungen im Gemeinsamen Markt führen; insofern besitzt die EG auch in diesen Bereichen nicht nur die Kompetenz, sondern die Pflicht, aktiv zu werden und policy-Harmonisierung zu betreiben [Offermann-Clas 1983]. Andererseits dürfen die EG-Aktivitäten im Umweltschutz sicher nicht nur auf verlängerte Binnenmarktpolitik reduziert werden. Auch in der EG hat sich seit Anfang der siebziger Jahre ein eigenständiger Umweltpolitikbereich entwickelt, der in seiner Struktur mehr oder weniger die Umweltpolitiken der einzelnen EG-Staaten widerspiegelt [vgl. zur EG Umweltpolitik: Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1977; 1979; Commission of the European Communities 1984]. Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch die Forschungsförderung der EG im Umweltschutz - insbesondere auch im Bereich der Umweltchemikalien -, wobei auch eine Reihe bundesdeutscher Forschungsorganisationen gefördert werden [Commission of the European Community 1978; 1980].

Eine nicht weniger wichtige Instanz der Policy-Harmonisierung zwischen den Industrieländern ist die OECD. Einige sehen in der OECD ein bloßes Internationales Wirtschaftsforschungsinstitut (sind es ja auch die Economic Outlooks, die der OECD ihre Publizität verschaffen) oder ein schlichtes Kommunikationssystem; andere dagegen hypostatizieren diese Institution zu einer Art 'Wirtschafts-Nato'. Plausibler sind Einschätzungen, welche zwischen den Extremen von 'Understatement' und Übertreibung liegen. So charakterisiert J. Galtung [1973:59] die OECD als "the

executive organization of the economic triumvirate EEC, Japan and USA". Ähnlich ist M. Camps' (1975) Einschätzung, nach der die OECD der institutionelle Ausdruck des Interblock-Managements zwischen den drei Hauptzentren ökonomischer Macht, den USA, der Europäischen Gemeinschaft und Japan, darstellt. Die OECD ist, wie die EG, ein eigenständiger 'korporativer Akteur' und keine bloße Kommunikationsstruktur. Auch die OECD verfügt - entgegen verbreiteter irrtümlicher Auffassungen - die wichtige Kapazität, bindende Beschlüsse für die Mitgliedsländer zu fassen - obwohl dieser Organisation natürlich ein wirksames Sanktionspotential fehlt. OECD-Empfehlungen haben aber generell eine hohe 'moralische Bindekraft' (Hahn/Weber 1976:50ff). Diese ist interessanterweise so stark, daß die bisher verabschiedeten OECD-Prinzipien in der Umweltschutzgesetzgebung durch die Mehrzahl der Mitgliedsländer übernommen wurden (vgl. H. Smets 1982:110ff).

Im Politikprozeß des ChemG war die OECD indirekt über die Harmonisierung von Testrichtlinien und Laborstandards beteiligt, die im wesentlichen in die EG-Chemikaliengesetzgebung übernommen wurden und von dort wiederum Auswirkungen auf die bundesdeutsche Regulierungspolitik in bezug auf das Chemikaliengesetz hatten. Diese indirekte Einflußbeziehung ist sehr prägnant im VCI-Jahresbericht (1977/78) herausgestellt worden: "Politische und gesetzgeberische Entscheidungen können bei der OECD nicht gefällt werden. Ihre Beschlüsse haben lediglich empfehlenden Charakter. Zuständig für die europäische Gesetzgebung ist die EG in Brüssel. Da aber bisher weder bei der EG noch bei den nationalen Regierungen klare Vorstellungen über die Bewertung von Umweltchemikalien und die Durchführung von entsprechenden Test bestehen, muß man davon ausgehen, daß diese OECD-Aktivitäten auch auf die EG-Bera-

tungen einen erheblichen Einfluß haben werden."

1.2.2 Die Parteien und das Parlament

Nach politischen Lehrbuchvorstellungen sind Parteien und Parlament in parlamentarisch-demokratischen Regimen die zentralen Institutionen der politischen Entscheidungsstruktur. Nach dem in der Bundesrepublik sogar gesetzlich verankerten Parteibegriff sind Parteien *"..Vereinigungen von Bürgern, die dauernd oder für längere Zeit für den Bereich des Bundes oder eines Landes auf die politische Willensbildung Einfluß nehmen und an der Vertretung des Volkes im Deutschen Bundestag oder einem Landtag mitwirken wollen.."* (§2 Abs.1 ParteienG). Die traditionelle Parteienlehre gibt ihnen Repräsentativfunktionen, Rekrutierungsfunktionen der politischen Elite und Konfliktlösungs- und Interessenausgleichsfunktionen [vgl. Lenk/Neumann 1974]. Das Parlament schließlich ist der institutionelle Rahmen, innerhalb dessen die über das Parteiensystem vermittelten territorialen Interessen ihren Ausgleich erfahren und über festgelegte Entscheidungsregeln in allgemeinbindende Entscheidungen transponiert werden. Das Parlament ist in rechtsstaatlichen Systemen die 'Ebene', welche das Prärogativ der kollektiv verbindlichen Gemeinwohlbestimmung besitzt. Zwar werden Rechtsetzungsfunktionen heute im großem Ausmaß auch von der Exekutive (Verordnungen) und in einigen Bereichen de facto sogar von nicht-staatlichen, privat-rechtlich organisierten Institutionen wahrgenommen [vgl. Staats 1978], doch liegt die ursprüngliche legislative Gewalt allein beim Parlament. Rechtsetzungskompetenzen anderer staatlicher Organe sind nur über ausdrückliche Delegation von denen des Parlaments ableitbar.

In wie weit diese formelle, ausschließlich dem Parlament reservierte Kompetenz faktisch realisiert wird, hängt von den realen Machtverhältnissen zwischen dem legislativen und exekutiven Zweig des Staates ab. Daß die verfassungsrechtliche Position des Parlaments in der Bundesrepublik nicht seiner faktischen Position in der Krätematrix entspricht, ist seit langem Allgemeingut in der Politikwissenschaft geworden. In den gegenwärtigen Neokorporatismusdebatten wird dies präzisiert. So geht dieser Ansatz davon aus, daß sich in vielen modernen Industriegesellschaften das reale politische Entscheidungszentrum auf die Austauschebene zwischen Exekutive und organisierten Interessen verlagert hat. Pointierte Auffassungen dieser Richtung lassen Parlament und Parteien (das sogenannte Vermittlungssystem 'funktionaler' Interessen) überhaupt redundant werden: Politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse würden auswandern, so formuliert es Offe [1982], *"in institutionell gar nicht vorgesehene Schleich-, Um- und Nebenwege."*

In vielen Politikfeldern der Bundesrepublik herrschen kooperative Arrangements vor, nach denen politische Entscheidungen zunächst mit den potentiell Betroffenen vorsondiert werden, um Informationen über ihre möglichen Reaktionen zu erhalten und um diese Reaktionen im Interesse des effektiven Vollzugs einer intendierten Politik antizipieren zu können. Diese Verhandlungsnetze werden vor allem im vorparlamentarischen Raum aufgebaut; die Hauptakteure sind dabei Ministerialbürokratien und die wichtigsten organisierten Interessen der jeweiligen Politikbereiche. Hieraus resultierende Abkommen nehmen dann parlamentarische Entscheidungen faktisch vorweg, was den aber weiterhin stattfindenden parlamentarischen Prozeß zu einer Art Ratifikation außerparlamentarischer Abkommen verkümmern läßt. In diesem Kontext

spricht selbst der ehemalige Innenminister Maihofer von der *"Denaturierung der Rolle des Abgeordneten"*, vom Herabsinken der Regierungsfraktion zu einer Art *"parlamentarischen Exekutive der Regierung"* [Maihofer 1981].

Andererseits hat das Parlament de jure das letzte Wort und könnte sich - rechtlich gesehen - über solche Absprachen hinwegzusetzen. Die Abstimmung zwischen dem exekutiven und legislativen Bereich ist insofern nicht unproblematisch. In dieser Hinsicht hat eine These des 'Parteienregierungs'-Konzept einige Plausibilität. Parteien sind dort nicht nur Interessenvermittlungs-Medien, die im Unterschied zu Verbänden nur nach territorialen Aufbauprinzipien organisiert sind, sondern sind gleichzeitig Steuerungs- und Koordinationsinstrumente innerhalb der Regierungsorganisation. *"The essence of party government"* schreibt R.S. Katz [1982:41], *"is that what appears to the public as a single entity, the political party is in coordinated control of the entire government."* In einem parlamentarischen Regierungssystem [von Beyme 1973], in dem, im Unterschied zum präsidentialen Typus, die Regierung aus der im Parlament majoritären Partei oder Parteikoalition gebildet wird, und in dem die Regierung dem Parlament verantwortlich ist, bilden die Parteien eine organisierte Klammer zwischen Parlament und Regierung. *"Sie heben"*, so schreibt von Beyme [1973:43], *"die traditionelle Gegenüberstellung von Exekutive und Legislative auf und koordinieren von einem einheitlichen Willensbildungsprozeß her die Tätigkeit beider Gewalten."* Die Unterscheidung von exekutiven und legislativen Funktionen, folgert von Beyme weiter, sei deshalb im parlamentarischen System eigentlich bereits überholt. Im Regierungssystem der Bundesrepublik sind aus dieser Perspektive die Parteinarparate Koordinationsinstrumente der Exekutive. Bei Koali-

tionsregierungen tritt zu den Machtzentren der Fraktionsführungen noch der Koalitionsausschuß hinzu, der bei vielen kontroversen politischen Fragen als Abstimmungsknoten zwischen Regierung und Bundestag fungiert.

Die formellen Kompetenzen des Bundestages verfen in Gesetzgebungsverfahren einige Koordinations- und Steuerungsprobleme für die Exekutive auf, die ja ein Interesse daran haben muß, die im vorparlamentarischen Raum geschlossenen Abkommen möglichst "unbeschädigt" durch das Parlament zu schleusen. Die Regierungsparteien haben via Fraktionsdisziplin zwar die Regierungsfraktionen 'unter Kontrolle'; Gesetze können damit auch selbst gegen den Willen der Oppositionsparteien beschlossen werden. Eine solche Möglichkeit ist aber dann verbaut, wenn ein Gesetz der Zustimmung des Bundesrats bedarf, und der Bundesrat über die Nichtkongruenz der Mehrheitsverhältnisse in beiden Institutionen sich zu einer heimlichen Gegenregierung entwickelt. Solchen Konfliktpotentialen wird in der Regel vorgebaut, indem der legislative Prozeß schon von Beginn an interfraktionell kooperativ gestaltet wird, also über interfraktionelle Arbeitskreise und Ausschüsse läuft. Zur organisatorischen Abstützung kooperativer Arrangements bietet die Binnenorganisation des Bundestags reichlich Möglichkeiten. So wird die Besetzung strategischer Positionen in Ausschüssen, den realen operativen Einheiten des Bundestages, bisher immer einvernehmlich zwischen den Fraktionen geregelt. Der Ältestenrat, in dem beispielsweise die Verständigung über die Besetzung der Stellen der Ausschußvorsitzenden und deren Stellvertreter stattfindet, ist selbst nach Fraktionsproporz zusammengesetzt. Die Ausschußmitglieder werden ebenfalls von den Fraktionen besetzt: sie sind Delegierte und praktisch weisungsgebunden; in den Ausschüssen wird in der Regel geschlossen abgestimmt. [Ellwein 1969:272f.].

Eine andere direkte Einflußschiene der Exekutive in den Bundestags ist das Recht der Beamten des federführenden Ministeriums als Regierungsvertreter jederzeit gehört zu werden; diese Dominanz der Regierung wurde schon oft beklagt [vgl. Loewenberg 1969:387].

Als ein weiterer koordinierender Mechanismus müssen die direkten Verbindungen zwischen den organisierten Interessen und Parlamentariern betrachtet werden. Manche Parlamentarier sind selbst gleichzeitig Verbandsfunktionäre, manche sogenannte "Verdeckte" Verbandsvertreter, die ihre politische Laufbahn oft der Unterstützung von Verbänden zu verdanken haben (Freistellung ehemaliger Verbandsfunktionäre für politische Aufgaben, Wahlkampfspenden). Teilweise sind solche Vernetzungen auf derartig dauerhafte Weise angelegt, daß sich innerhalb von Fraktionen regelrecht institutionalisierte "Kontaktgruppen" zu einflußreichen Verbänden bilden, wie dies beispielsweise der Spiegel (1985, Nr. 39, S. 26) im Arzneimittelgesetzgebungsprozeß bei der CDU/CSU nachweisen konnte. "Harmlosere" Verbindungen zwischen organisierten Interessen sind informelle Treffen, welche dem Informationsaustausch dienen; so trifft sich beispielsweise die SPD-Fraktion mit Vertretern der chemischen Industrie seit 1973 alljährlich zu einem Informationsaustausch.

Die Gesamtheit der Vernetzungen zwischen Exekutive und Parlament, und zwischen den verschiedenen Parteien selbst, führt dazu, daß im deutschen Bundestag auf der Arbeitsebene weniger Konkurrenz als Kooperation herrscht. So wird die überwältigende Mehrheit der eingebrachten Entwürfe auch verabschiedet (i.d.R. 80%), und eine noch größere Mehrheit von Ge-

setzen wird 'nicht-kontrovers' bzw. 'einstimmig' verabschiedet (87%) [Schindler 1979].

Im Umweltchemikalienbereich sind die Parteien und der Bundestag "im Prinzip" seit Beginn der 70-iger Jahre aktiv gewesen: als Arbeitsgruppen der Bundesregierung das Umweltprogramm vorbereiteten, waren indirekt auch Parlamentarier beteiligt. Schließlich drängen auch die verschiedenen Gesetze, die im Umweltchemikalienbereich und verwandten Gebieten (z.B. Biozide) verabschiedet wurden, zur Annahme, daß Bundestag und Parteien, wenn nicht Sachwissen und Expertise, so doch zumindest Aufmerksamkeit für diesen Politikbereich hätten kumuliert haben müssen. In Reiche [1977, 1982] läßt sich anhand der Aufzählung mündlicher und schriftlicher Anfragen und Verhandlungspunkte sehen, wie die Thematisierung des Chemikalien-'issues' erst als Effekt der Initiative aus dem Regierungslager auch auf den Bundestag übergegriffen hatte: Im Bereich der Umweltchemikalien und Biozide gab es 1973 - 4 Anfragen/bzw. Verhandlungen (A/V), 1974 - 3 A/V, 1975 ebenfalls 3A/V, 1976 -8 A/V, 1977 immerhin 10 und 1978 sogar 15 Anfragen/Verhandlungen im Deutschen Bundestag.

Was Hartkopf [1981b:5] und Wey [1982:156ff] ganz allgemein in bezug auf die Umweltpolitik feststellen mußten, trifft auf für den Bereich der Chemikalien zu: die Parteien haben praktisch keine Rolle in der Thematisierung und konzeptionellen Bewältigung dieses 'issues' gespielt. Dies belegt auch eine vergleichende Untersuchung programmatischer Aussagen von SPD, CDU und FDP zu Umweltschutzthemen im Jahre 1977: Eine synoptische Darstellung der Aussagen der betreffenden Parteien zu den verschiedensten Umweltpolitik-Themen zeigt, daß sich bis zu Beginn des

Jahres 1977 in keinem programmatischen Parteidokument Aussagen und Positionen zum Bereich der Umweltchemikalien finden lassen [BMI U/1-501 831/10; abgedruckt in: Umwelt (1977) 56].

Auch in bezug auf Expertenwissen konnte keine der drei beteiligten Parteien behaupten, personelle Kapazitäten auf diesem Gebiet zu besitzen. Die große Zahl der Issues, in welche Parteien unter engen zeitlichen Restriktionen involviert sind, erlaubt es auch nicht, daß Parlamentarier sich wirklich intensiv auf so komplexe Fachgebiete spezialisieren; Parlamentarier driften dagegen mehr oder weniger oberflächlich von einem 'Feuereinsatz' zum anderen. Gleichzeitig gibt es im Bundestag - anders als auf Regierungsebene - fast überhaupt keine personelle Kontinuität auf der Aufgabenebene. Dieser Umstand erlaubt daher immer nur ad-hoc-Spezialisierung.

Als die Gesetzesinitiative aus dem BMJFG über den Bundestag im Spätherbst 1979 ins Parlament gelangte, wurde der Entwurf unmittelbar einem dafür eingerichteten Unterausschuß überwiesen, in dem mehr oder weniger "Laien" sich das notwendige Sachwissen erst über Anhörungen der Ministerialverwaltung "erarbeiten" mußten. Auch in der späteren Phase war der Einfluß der Ministerialbeamten bis in die Formulierung von Änderungsvorschlägen spürbar.

Die Parteien - hier im Unterschied zu den Fraktionen - haben selbst wenig 'programmatisch' in den politischen Prozeß der Chemikaliengesetzgebung eingegriffen. Zwar lassen sich schon in der Phase des Referentenentwurfs einige Pressemitteilungen der SPD finden; diese fanden aber zu der Zeit noch kein Echo bei den anderen Parteien - insbesondere nicht

bei der Opposition, die ja eigentlich strukturell ein Interesse gehabt hätte, ein Thema aufzugreifen, das von der Regierungsparteien noch nicht belegt worden ist. Bei SPD und FDP muß allerdings gesehen werden, daß beide als Regierungsparteien einen Informationsvorsprung besaßen; während SPD und FDP schon bei Gesprächen auf Ministerialebene in das Entwurfstadium des Referentenentwurfs einbezogen wurden, ist die CDU erst nach Vorlage des Regierungsentwurfs mit dem neuen Gesetzesvorhaben konfrontiert worden. Von ihr lassen sich die ersten - der insgesamt sehr wenigen - Pressemitteilungen erst in der parlamentarischen Phase entdecken.

Insgesamt haben die Parteien und das Parlament wenig Einfluß auf das Chemikaliengesetz gehabt: In nur einem halben Jahr ist der Regierungsentwurf ohne größere "Entstellungen" durch den Bundestag geschleust worden; sämtliche Schlüsselemente des Regierungsentwurfs überlebten den parlamentarischen Prozeß. Die Änderungen waren zumeist redaktioneller und gesetzestechnischer Natur: Präzisierungen und Abgrenzungen von schon geltenden Gesetzen zur Vermeidung von Doppelregelungen etc.. Die relativ hohe Einflußreputation, die die drei Parteien trotzdem erhalten haben, erklärt sich vielleicht durch die normativen Zwänge innerhalb derer die Vertreter unserer Policy-Organisationen die Einflußfrage beantwortet haben. Um den Bundestag und die Parteien nicht zu nennen, ist sicherlich ein größerer Nonkonformismus mit dem vorherrschenden Weltbild der parlamentarischen Demokratie notwendig, als Nichtnennung anderer Organisationen.

1.2.3. Die organisierten Interessen

'Organisierte Interessen' sind insofern relevant in der Chemikalienpolitik, als sie als Problemverursacher oder Betroffene entweder durch das Problem selbst oder durch das politische Problemlösungsprogramm in ihren Interessenpositionen tangiert werden. Unter dem Punkt 1.1. ist gezeigt worden, wie die Problemstruktur allein ein ganzes Spektrum funktionaler Interessen 'betroffen' macht. Diese Interessen drücken sich in modernen Industriegesellschaften vornehmlich in organisierter Form aus. Im folgenden sollen diese verschiedenen betroffenen Interessenbereiche, deren relevante Akteure und deren Handlungsbedingungen im Gesetzgebungsprozeß des ChemG betrachtet werden.

1.2.3.1. Die Wirtschaftsinteressen

Der Bereich der Wirtschaftsinteressen hat eine wichtige Stellung in der Problematik der Chemikalienkontrolle: in der Rolle des Produzenten stellt die chemische Industrie sozusagen die problemerzeugende Instanz dar, und ist somit Zielobjekt einer jeden präventiven Strategie der Lösung des Chemikalienproblems. Nun ist die chemische Industrie kein Monolit, sondern besteht aus einem nur auf statistischer Ebene vereinheitlichtem, heterogenem Komplex von 4000 Unternehmen, deren Produktdiversität, wie es ein Chemiemanager einmal ausdrückte, "von der Dachpappe bis zur Kosmetik reicht". Unter dieser großen Zahl sind etwa 100 Großbetriebe mit mehr als 1000 Beschäftigten, die rund 2/3 des gesamten Branchenumsatzes produzieren. Fast 2500 Betriebe sind Kleinunternehmungen mit durchschnittlich 6 Beschäftigten, deren Umsatzanteil nur 2,6% beträgt.

Etwa 1800 Betriebe, die mehr als 90% des Branchenumsatzes auf sich vereinigen, waren im Jahre 1979 unmittelbar oder mittelbar über Fachverbände im einzigen überregionalen Interessenverband dieser Branche, dem Verband der Chemischen Industrie (VCI) organisiert [Bundesminister für Justiz 1979].

Vergleicht man Organisationsgrad und defacto-Vertretungsmonopol der deutschen Chemischen Industrie beispielsweise mit dem sehr pluralistischen Interessenfeld der amerikanischen Chemie, wird die Spezifität der bundesdeutschen Organisationsstruktur der Chemieinteressen erst richtig deutlich: In den USA konkurrieren neben rund 60 Interessenorganisationen hauptsächlich vier größere Vereinigungen um die Vertretung der 10.000 Chemiebetriebe. Zählt man alle organisierten Mitglieder dieser 4 Vereinigungen zusammen und läßt Überschneidungen außer acht, so erreicht man nicht einmal ein Drittel der Betriebe, die im VCI organisiert sind [Schneider 1985]. Im Vergleich dazu besitzt der VCI faktisch ein Repräsentativmonopol, das, verbunden mit dem bemerkenswert hohen Organisationsgrad, den VCI zum offiziellen Repräsentanten der gesamten Branche macht. Dies schlägt sich auf allen Ebenen durch eine privilegierte Position des Verbandes in den verschiedenen Beteiligungsformen im staatlichen Entscheidungssystem nieder. Die VCI-Position muß dort offenbar so dominierend sein, daß der Verband im Politikfeld der Chemikalienpolitik nicht nur als wichtigste Interessengruppe, sondern als einflußreichster Policy-Akteur überhaupt betrachtet wurde: In unserer Umfrage erhielt der VCI die meisten Nennungen für Einflußreputation.

Das Vertretungsmonopol im Interessenbereich der Chemiewirtschaft ist nun

allerdings keine Besonderheit dieses Sektors, sondern ist auch in fast allen anderen Wirtschaftssektoren der Bundesrepublik zu finden. Die Zentralisierung und Hierarchisierung des deutschen Verbandwesens wird in der einschlägigen Literatur durch den Umstand erklärt, daß seit der Weimarer Zeit die gemeinsame Geschäftsordnung der Ministerien (GGO) Anhörungen und Kontakte zwischen Regierung und Interessengruppen auf Spitzenverbände beschränkte [Hennis 1961]. Auch die Organisationsstruktur des VCI unterscheidet sich hier nicht prinzipiell von anderen deutschen Verbänden; der VCI kombiniert eine funktionale Aufgliederung in etwa 30 Fachverbände (bezogen auf den Zeitraum 1980) mit einer regionalen Gliederung in 8 Landesverbände.

Zum Verständnis seines Aufgaben- und Tätigkeitsbereichs muß der VCI im Gesamtsystem der bundesdeutschen Wirtschaftsinteressen betrachtet werden. Das die Bundesrepublik überziehende Netz von Unternehmerverbänden ist traditionell sowohl funktional als auch territorial differenziert: Die Wirtschaftsverbände sind spezialisiert auf die Vertretung gemeinsamer wirtschaftspolitischer Interessen. Dachverband in diesem Bereich ist der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), dem alle 39 industriellen Spitzenverbände der Bundesrepublik, darunter auch der VCI, angehören. Alle sozialpolitischen Belange der deutschen Wirtschaft werden demgegenüber von den Arbeitgeberverbänden vertreten. Der im Chemiebereich zuständige Verband ist der Bundesarbeitgeberverband Chemie e.V. Die dritte Säule wirtschaftlicher Interessenvertretung schließlich besteht aus den Industrie- und Handelskammern, die als Körperschaften des öffentlichen Rechts zahlreiche öffentliche Aufgaben wahrnehmen, und auf nationaler Ebene im Deutschen Industrie- und Handelstag (DIHT) zusammengeschlossen sind.

In dieser Arbeitsteilung der Vertretung der Chemiewirtschaftsinteressen ist auch die Zuständigkeit des VCI für umwelt- und gesundheitspolitische Belange geregelt. Hier wurde der Chemieverband seit Anfang der siebziger Jahre durch den 'Strudel' der staatlich-regulative Eingriffe gezwungenermaßen hineingezogen. Staatliche Interventionen treffen die Industrie dort zweifach: einerseits wirken sich diese Maßnahmen immer kostenerhöhend aus, andererseits schränken manche Umwelt- und Gesundheitsschutz-Maßnahmen tendenziell auch die Innovationsfähigkeit der Industrie ein. Weiterhin setzt staatliche Regulierung neue zeitliche und sachliche Restriktionen für Unternehmerentscheidungen, die destabilisierend für die Entscheidungsumwelt wirken können. Insofern hat der Verband ein genuines Interesse daran, soweit er diese Eingriffe nicht verhindern kann, ihre inhaltliche Ausgestaltung doch mitzuformen.

Zur Vertretung und Verteidigung der Mitgliederinteressen verfügt der VCI über einen riesigen Apparat. Im Jahre 1982 belief sich der Gesamtetat des Verbands auf rund 33 Mio, worin allerdings 8 Mio Durchlaufgelder (Beiträge zu anderen Verbänden etc.) enthalten waren [Groser 1983:105]. Finanziert wird dies ausschließlich durch Mitgliedsbeiträge, wobei allerdings die großen Chemieunternehmen dominieren. Um eine übergroße Dominanz der drei größten Chemikonzerne zu verhindern, wurde in der VCI-Verfassung der Beitrag einer Mitgliedsfirma auf höchstens 15% der genehmigten Etatsumme eines Beitragsjahres limitiert [M. Zimmermann 1981:132]. Vor diesem Hintergrund schätzt Groser [1983], daß die drei größten Unternehmen 45% und die größten 30 etwa 75% des VCI-Etats tragen. Dieser finanzielle Untersatz ermöglicht dem VCI, eine ganze Division von hochspezialisierten Verbandsexperten zu beschäftigen: Der VCI

hat insgesamt 200 Beschäftigte, wovon allein 25 - etwa die Hälfte sind Akademiker - für die Umweltabteilung arbeiten. Als einziger Verband unseres Organisations-Sets verfügt der VCI über eine systematische und breit angelegte Pressedokumentation. Die hierauf basierende Medienbeobachtung ist ein wichtiger Faktor der "Monitoring Capacity" des Verbandes, die, verbunden mit den Informationskanälen, über welche der Verband über die Beteiligungen in vielen Gremien verfügt, dem VCI einen fast vollkommenen Überblick geben über alle Aktivitäten und Ereignisse, die für die Chemiewirtschaft relevant werden könnten.

Der gute Zugang und die starke Präsenz des VCI im Netz der institutionalisierten Beteiligung und seine engen Beziehungen zu Ministerien lassen sich nicht ohne die spezifischen Ressource erklären, über die kein anderer Akteur im Politikfeld verfügt: das praxisnahe, detaillierte und fundierte Expertenwissen. Über das Sachwissen seiner hauptamtlichen Experten hinaus kann der VCI auf die Kenntnisse einer außerordentlich großen Zahl von ehrenamtlichen Mitarbeitern aus den Mitgliedsfirmen zurückgreifen (VCI-Schätzung 500 bis 800; Interview). Besonders diese ehrenamtliche Mitarbeiter verfügen über eine Informationsbasis, zu der man im Chemikalienbereich nur 'vor Ort' Zugang erhalten kann. Dieses besondere, praxiagesprägte Spezialwissen kann für den Entwurf und die effektive Umsetzung eines politischen Programms von zentraler Bedeutung sein, insofern versuchen die staatlichen Stellen sich diese Ressourcen durch besonders kooperative Beziehungen zugänglich zu machen.

Man kann davon ausgehen, daß die chemische Industrie in allen für sie relevanten Gremien direkt oder indirekt (z.B. BDI oder die GDCh etc.)

vertreten ist. Über Möglichkeiten organisierter, institutionalisierter Einflußnahme wacht der Verband mit Adlersaugen. Ein illustratives Beispiel ist die Gründung des zur Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher (AGV) gehörenden Verbraucherinstituts. So mokierte sich der Verband in seiner Zeitschrift Chemische Industrie, daß kein Industrievertreter im Kuratorium dieser Vereinigung zu finden sei. Die Erfahrung, einen strukturellen Vorteil in solchen Beiräten, Sachverständigengremien usw. zu besitzen und die Effizienz solcher Entscheidungsstrukturen, politische Themen erfolgreich zu kanalisieren und gegenüber der öffentlichen Diskussion abzuschotten, haben den VCI dazu geführt, selbst schon solche Koordinations- und Kooperationsgremien dem Bundeskanzler vorzuschlagen. Anders als in der Arena der öffentlichen Diskussion, in der der VCI einen relativ schwierigen Stand hat, besitzt der VCI in solchen Gremien eine viel bessere Tauschposition. Nur in einer eher sachlich orientierten Atmosphäre kommt das fachspezifische Expertenwissen zur Wirkung.

Die zunehmende Einbeziehung in die politische Entscheidungsmaschinerie sieht der Verband wie folgt: *"Mehr und mehr wird die Jahrzehnte hindurch auf die fachlichen Besonderheiten unserer industriegesellschaftlichen Verbandsorganisation in den Strudel nicht nur technisch und wirtschaftlich bestimmter, sondern damit auch gesamtpolitischer Aktivitäten der Legislative und Exekutive hineingezogen. Dieser Vorgang ist unvermeidlich. Die Dimension, die industrielles Handeln aus der Natur der Sache und der Umstände heraus angenommen hat, zwingt zur Beteiligung auf der Grundlage unentbehrlicher Sachkenntnis."* [Ehrmann 1977: 597]. Die Abhängigkeit von der Sachkompetenz und dem nur über den Verband verfügbaren, entscheidungsrelevanten Spezialwissen führt Regierungsstellen und Verwaltungsbehörden dazu, den VCI schon frühzeitig in alle relevante Entscheidungen

einzu beziehen. Hinzu kommt, was nicht übersehen werden darf, daß der Verband die besondere Ressource besitzt, legitimiert mit einer Stimme für die gesamte Branche sprechen zu können. Das dieses nicht immer unproblematisch ist, zeigt ein Zitat aus einem umweltpolitischen Strategiepapier des VCI's aus dem Jahre 1971: *"Es muß erreicht werden, daß die chemische Industrie mit einer Zunge spricht. Voneinander abweichende Meinungsäußerungen oder Stellungnahmen gegenüber Institutionen der öffentlichen Hand oder der Publizistik - noch dazu wenn möglich mehrere angesprochene Verbände oder Firmen der chemischen Industrie unterschiedliche Verlautbarungen abgeben - würden der chemischen Industrie insgesamt außerordentlich abträglich sein."*

Der Chemieverband ist sich gleichzeitig bewußt, daß er auch quasi öffentliche Funktionen erfüllt. Er sieht sich deswegen eher als Mittler zwischen Allgemeinwohl und Mitgliederinteressen denn als Pressure-group. Auf die Frage nach der Legitimation seiner Verbandsmacht antwortete ein ehemaliger Verbandspräsident: *"Wir sehen unsere Legitimation in unserer Kompetenz, in der Sachkenntnis und in der Verantwortung, die wir für unsere Tätigkeit übernehmen. Dazu treten Prinzipien, die von Anfang an die Tätigkeit des Chemieverband bestimmten: Selbstbeschränkung, Wahrung des Gemeinwohls und sozialer Bindung."* [Europa-Chemie 21/77:S. 477].

•

Besonders in der Chemikaliengesetzgebungsphase hat der VCI auf verschiedene Verbandsaktivitäten hingewiesen, in denen die Chemieindustrie vermittels der Verbandsorganisation oder anderen Selbstverwaltungsgremien innerhalb der chemischen Wirtschaft "Selbstverantwortung" und "Selbstbeschränkung" ausübt. Ein Beispiel hierfür ist die schon seit dem Jahre

1893 bestehende sicherheitstechnische Eigenüberwachung, die heute von den chemischen Großunternehmen in Zusammenarbeit mit dem Technischen Überwachungsverein (TÜV) ausgeübt wird [Volk 1981:156ff.; BASF 1982]. Ein anderes Beispiel ist die Zusammenarbeit der Chemieindustrie mit den Gewerkschaften auf der Ebene der Berufsgenossenschaft in der Entwicklung von Unfallverhütungsvorschriften [vgl. Kremer 1982:708f.]. Ein weiteres Beispiel ist das Transport-Unfall-Informations- und Hilfeleistungssystem des Chemieverbands (TUIS), das auf privater Basis Beratung und technische Hilfe bei Chemikalientransportunfällen bereitstellt und organisiert [VCI 1984a].

Diese Aktivitäten zeigen sicherlich, daß die Chemische Industrie ein Interesse daran hat, Probleme in eigener Regie zu lösen, ihre Angelegenheiten in gewisser Weise selbst zu regulieren. Würden die Behörden und die Öffentlichkeit sich aber auf solche Absichtserklärungen vollkommen verlassen, so würden sie die Macht des Verbandes überschätzen. Besonders in unseren Interviews mit den Ministerien und Bundesoberbehörden wurde deutlich, daß der VCI mit einer vollkommenen Selbstkontrolle im Chemikalienbereich 'politisch überfordert' wäre. Obwohl jedes relativ größere Unternehmen der Chemiebranche sich eine Nicht-Mitgliedschaft im VCI nicht leisten könnte (wegen der breiten Leistungspalette an Beratung, Information und anderen selektiven Gütern), haben die Interviews, die wir im Politikfeld führten, gezeigt, daß die Macht des Verbandes nicht so stark ist (bzw. für nicht so stark gehalten wird), als daß er 'geschäftsschädigende' Mitgliederinteressen disziplinieren könnte. Ein Beispiel hierfür ist der schon seit einiger Zeit geplante Verhaltenskodex im VCI, der sich nur schwer in den Mitgliederreihen durchsetzen läßt. Andererseits sind viele kleine Chemiefirmen

(sogenannte 'umgebaute Waschküchen'-Firmen) nicht im Verband organisiert. Diese Firmen könnten wegen ihrer großen Zahl und Breitendiversität überhaupt schlecht kontrolliert werden. Insofern standen insbesondere die Großfirmen einer staatlichen Regulierung des Chemikalienbereichs nicht prinzipiell reserviert gegenüber. Diese gingen davon aus, daß aufgrund internationaler legislativer Prozesse und Aktivitäten der Politikharmonisierung im Welthandel von Chemikalien sowieso in zunehmendem Maße Produktqualitätsstandards aufgerichtet würden, und diese aufgrund der hohen internationalen Integration erfüllt werden müßten. Gleiche nationale Standards für alle - insbesondere für die Kleinbetriebe - würden deswegen eher zur Egalisierung der Konkurrenzbedingungen führen. So argumentierte beispielsweise Dr. Broecker (VCI/CEFI/Hoechst) in einer Bundestagsanhörung ganz entschlossen gegen eine Sonderbehandlung von kleinen Firmen: *"Wir können nicht einsehen, wieso ein giftiger Stoff, der von einem Kleinbetrieb produziert wird, anders behandelt werden soll, als einer von einem Großbetrieb. Das ist vom Risiko her dasselbe. Wir sehen also keine Möglichkeit, hier zu differenzieren."* [Deutscher Bundestag 1980:87].

Auch wenn der Verband in der Initiativphase des (Umwelt)-Chemikaliengesetzes im Jahre 1976 zunächst eine abwehrende Haltung eingenommen hatte, und "Selbstregulierung" als Gegenkonzept vorgeschlagen hatte [Chemische Industrie 28(1976):179], so muß dies nur als taktisches Manöver betrachtet werden. Im gleichen Zug nämlich nannte der VCI Bedingungen einer staatlichen Regulierung, an der er zu kooperieren bereit wäre. Interessanterweise waren diese Bedingungen die Kernelemente des Chemikaliengesetzes, wie es 1980 verabschiedet wurde: Anmeldeverfahren, Stufenplan, großer Spielraum für Selbstverantwortung, internationale Harmonisie-

rung. Die einzigen Interessendivergenzen mit Teilen der Regierung bestanden in der Härte und der Tiefe der Testanforderungen und in der Reichweite des Geltungsraums des Gesetzes. Wenn der Chemieverband wirklich prinzipiell kein Interesse an einer Chemikalienregelung gehabt hätte, so hätte dieser vor allem auf OECD-Ebene nicht so intensiv mit den staatlichen Stellen kooperiert. Etwa 1/3 der deutschen Delegation in den OECD Working groups bestand aus VCI-Vertretern; der VCI nahm dort mit etwa 30 Experten teil. Bis zum Jahre 1979 hatte das OECD-Programm zur Testharmonisierung rund 25 Mio DM gekostet. Der VCI allein hatte davon 10-15% aufgebracht [VCI Jahresbericht 1979/80] und dabei mehr zum Programm beigesteuert als jedes andere europäische Land (außer der Bundesrepublik) [Interview].

Auf europäischer Ebene ist die Chemische Industrie im *Conseil Européen des Fédérations de l'Industrie Chimique (CEFIC)* organisiert, in dem der VCI ein maßgebliches Mitglied ist. Diese Organisation wurde im Jahre 1972 aus der Fusion zweier schon seit den 50-iger Jahren bestehenden europäischen Chemieorganisationen geboren. Zu den Mitgliedern der CEFIC zählen heute 15 nationale Branchenorganisationen, zu denen auch Chemieverbände aus den EFTA-Staaten gehören. Der CEFIC besitzt daher eine Doppelrolle: Er ist sowohl gesamteuropäischer Verband als auch Interessenverband gegenüber den Europäischen Gemeinschaften. Die sich hieraus ergebenden organisatorischen Probleme hat der CEFIC so gelöst, daß bei EG-Problemen die Verbände von nicht-EG-Staaten kein Stimmrecht besitzen.

Zur Erfüllung seines Aufgabenbestandes verfügt der CEFIC im Vergleich zu den übrigen europäischen Verbänden über außerordentlich große finanziel-

le und personelle Ressourcen. Während das Brüsseler Sekretariat des Spitzenverbandes der europäischen Wirtschaft UNICE beispielsweise lediglich über einen Stab von 35 Mitarbeitern verfügt, kann der CEFIC auf einen Apparat von 40 hauptamtlichen Mitarbeitern zurückgreifen [Platzer 1984]. Viele Aufgaben werden auch in den etwa 30 Arbeitsgruppen erledigt, in denen ehrenamtliche Mitarbeiter aus den nationalen Chemieverbänden und Chemieunternehmen mitarbeiten. In diesen Arbeitsgruppen wird die Politik des CEFIC formuliert und werden seine Aktivitäten auf verschiedenen Gebieten vorbereitet. Allein im Bereich des Umweltschutzes verfügt der CEFIC über 4 Arbeitsgruppen mit insgesamt etwa 100 Fachleuten (Interview). Im Bereich der 'gefährlichen Stoffe' verfügt der CEFIC über eine Arbeitsgruppe "Safety of Chemicals", dem ein VCI-Vertreter vorsitzt.

Eine weitere wichtige Ressource des CEFIC ist das im Jahre 1978 von 41 großen Chemiefirmen am Sitz des CEFIC gegründete europäische Koordinationszentrum 'European Chemical Industry Ecology and Toxicology Center' (ECETOX). Dieses Zentrum ist zwar rechtlich unabhängig vom CEFIC, kann aber trotzdem als sein technisch-wissenschaftlicher Arm betrachtet werden. Das Zentrum betreibt selbst keine Forschung, sondern übt nur koordinierende Funktion in Bezug auf die verschiedenen Forschungsinitiativen der Chemischen Industrie in den einzelnen Mitgliedsländern aus. Schwerpunkte der Arbeit sind ähnlich gelagert wie bei der OECD: Harmonisierung von Testmethoden für gefährliche Stoffe. Darüber hinaus hat die ECETOX auch labormäßige Untersuchungen zu einzelnen Stoffen initiiert.

Hauptansprechpartner auf EG-Ebene für den CEFIC ist die Kommission - ob-

wohl der Euro-Verband natürlich auch enge Beziehungen zur ständigen Vertretung und anderen Organen in der EG unterhält. Mit den verschiedenen zuständigen Generaldirektionen (Binnenmarkt, Energie, Umwelt- und Verbraucherschutz) gibt es regelmäßige Treffen. Darüberhinaus vertritt der CEFIC die Interessen der europäischen Chemie auch im Rahmen der OECD, den Sonderorganisationen der UN und verschiedenen nationalen Regierungen [Platzer 1984:205]. Instruktiv in diesem Zusammenhang ist die Rede von Carpentier, Chef des Industriepolitik-Direktorats der Kommission vor dem VCI-Hauptausschuß im Sommer 1979. Hierbei bedankte sich Carpentier dafür, daß die EG-Kommission in ihren Verhandlungen mit den USA bezüglich der Politikharmonisierung im Chemiehandel vom CEFIC unterstützt worden sei, *"aus dessen Kreisen man in den USA vorstellig geworden sei"* [Europa Chemie Nr. 27(3.9.1979)].

Im legislativen Prozeß des Chemikaliengesetzes war der CEFIC nur insoweit einbezogen, als daß seine Einflußnahme auf die europäische Chemikaliengesetzgebung mittels der 6. Änderungsrichtlinie indirekt auf den nationalen Bereich der Bundesrepublik gewirkt hat. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, daß der VCI, der trotz zunächst schwieriger Position im CEFIC, vor allem in bezug auf die britischen Chemieinteressen, sich letztlich mit seinen Positionen durchsetzen konnte und so über den "europäischen Umweg" CEFIC-EG zusätzlich zu direkten Einflußnahmen auch indirekt auf das Chemikaliengesetz einwirken konnte. Insofern ist zu verstehen, daß ein europäischer Verband, dessen Aktivitätsbereich eigentlich auf die europäische Ebene beschränkt ist, in unserer Umfrage immerhin drei Nennungen auf die Einflußreputationsfrage erhielt.

Die Interessenpositionen, die der VCI im Gesetzgebungsprozeß vertrat, entsprachen weitgehend denen der Großchemie, die in diesem Zusammenhang ihre generelle Dominanz im VCI ausspielte. Die mittelständischen Betriebe versuchten deshalb ihre Interessen über den Deutschen Industrie- und Handelstag (DIHT) zum Tragen zu bringen. Der DIHT ist, wie schon vermerkt, ein nationaler Zusammenschluß der Industrie- und Handelskammern in der Bundesrepublik. Dieser Dachverband ist nun keine bloße Koordinationsinstanz der IHKs, sondern muß als eine zusätzliche Säule der Interessenvertretung der gewerblichen Wirtschaft begriffen werden [Adam 1979]. Jäkel/Junge [1978:68] beschreiben die wirtschaftspolitischen Aufgaben des DIHT darin, *"die Auffassungen der Kammern und der von ihnen vertretenen Unternehmen auf Bundesebene zusammenzufassen. Entsprechend dem gesetzlichen Auftrag der Kammern hat der DIHT das gesamtwirtschaftliche Interesse zu wahren, abwägend und ausgleichend nicht nur zwischen den verschiedenen Wirtschaftszweigen und Wirtschaftsstufen, sondern zusätzlich auch zwischen den divergierenden regionalen Interessen."* Zur Erfüllung dieser Aufgaben verfügt der DIHT über eine relativ große Verwaltung in Bonn. Zwar verfügt diese Organisation über ein Referat Umweltschutz; für Spezialwissen auf dem Gebiet der Chemikalienkontrolle reichen jedoch die personellen Kapazitäten nicht aus. Im Chemikaliengesetzgebungsprozeß hat sich der DIHT relativ spät eingeschaltet und hat erst nach der routinemäßigen Zusendung des Referentenentwurfs eine Stellungnahme erarbeitet. Darüberhinaus hat der DIHT noch an der parlamentarischen Anhörung teilgenommen und sich dort besonders für großzügigere Ausnahmeregelungen im Interesse der Klein- und Mittelbetriebe eingesetzt [Deutscher Bundestag 1980:163]. Er hat sich allerdings - angesichts der konsequenten VCI-Position - nicht durchsetzen können. In unserer Umfrage erhielt der DIHT

nur 2 Einflußnennungen, die damit seinen geringen Einfluß in etwa widerspiegeln.

Im Gesetzgebungsprozeß des ChemG war der Einfluß der Interessen der Chemiewirtschaft insgesamt dominierend. Hierfür ist nicht nur die organisatorische Verfaßtheit und Stärke der Chemieinteressen maßgebend gewesen, sondern vor allem das riesige Wirtschaftspotential, welches hinter ihrem Verband steht, und für welches ihr Verband spricht. Betrachten wir die Stellung der Chemie im Branchenvergleich der Bundesrepublik, so wird die herausragende Stellung der Chemischen Industrie in der Wirtschaft der Bundesrepublik offensichtlich: in vielen Bereichen nimmt die Chemiebranche eine wichtige, in manchen sogar eine führende Position ein.

Tabelle 2.
Die Position der Chemischen Industrie im Branchenvergleich (1977 - 1980)

Industriezweig	Gesamtumsatz ¹⁾ Mrd. DM 1980	Auslandsumsatz ¹⁾ Mrd. DM 1980	Beschäftigte ¹⁾ in Tsd. 1980	Investitionen ²⁾ Mrd. DM 1980	Bestand an Direktinvest. Mrd. DM ³⁾ 1980	F+E-Ausgaben ⁴⁾ Mrd. DM 1977
Chemische Industrie	108	41	550	5.5	16	4.4
Berbau	26	5	235	-	3	0.3
Metallerzeugung	43	15	262	-	2	0.3
Maschinenbau	112	49	1004	3.9	5	1.7
Straßenfahrzeugbau	110	45	781	5.0	8	2.0
Elektroindustrie	100	30	944	-	9	4.4
Textilindustrie	30	6	298	-	-	-
Nahrungsmittel	128	9	472	3.8	1	0.1
Bauhauptgewerbe	114	-	1261	-	-	-

Quellen: 1) VCI (1984) ²⁾ Zimmermann (1981) ³⁾ Monatsberichte d. Deutschen Bundesbank 8(1982):44 ⁴⁾ Schulze/Weiser 1982:14 für das Jahr 1977.

Auf der Ebene des Gesamtumsatzes und der Beschäftigten besitzt die Chemische Industrie eine mittlere Position. Vergleichen wir aber die Wirtschaftszweige auf der Ebene des Auslandsumsatzes (als Devisenverdiener), den Gesamtinvestitionen und den ausländischen Direktinvestitionen, so

nimmt diese Industrie einen führenden Platz ein. Über den Anteil dieses Industriezweigs am Steueraufkommen liegen keine veröffentlichten Zahlen vor. Aus der Tatsache aber, daß BASF, Bayer und Hoechst zu den zehn größten Steuerzahlern der Bundesrepublik zählen (Zeit 10.8.1984), kann geschlossen werden, daß die Chemie auch hier einen wichtigen Platz einnimmt. Im Forschungsbereich ist die Chemische Industrie ebenfalls führend, so entfallen etwa ein Viertel aller Forschungs- und Entwicklungsausgaben und des gesamten Forschungs- und Entwicklungspersonals der bundesdeutschen Wirtschaft auf die chemische Industrie; bezogen auf die nur eigenfinanzierten, nationalen Aufwendungen macht dies sogar ein Drittel aus (VCI Jahresbericht 1980/1981:35). Von besonderem Gewicht ist dabei die Tatsache, daß die Chemie ihr Innovationspotential fast ausschließlich selbst trägt. Nur etwa 2,4% der Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen waren 1980 im Chemiebereich aus öffentlichen Geldern finanziert.

Tabelle 3
Struktur des Forschungspotentials in der Chemischen Industrie 1979
(Ergebnisse einer Umfrage des VCI)

Beschäftigten- klassen	geschätzte Gesamt- zahl for- schender Unterneh- mungen	Abgegebene Meldungen				
		Anzahl Unter- nehmen	F+E- Aufwen- dungen Mio DM	Mittel vom Staat Mio DM	F+E- Personal (Voll+ Teilzeit)	F+E-Aufwen- dungen in % vom Umsatz
bis 100	(200)	89	33	3	486	3,9
100 - 500	(140)	131	189	9	2 506	3,1
500 - 1000	(40)	38	236	5	2 471	5,1
1000 - 2000	(35)	34	300	18	3 194	3,9
2000 - 5000	21	21	303	13	3 074	2,8
5000 - 10000	7	7	743	5	6 925	9,6
10000 und mehr	10	10	3 071	63	33 096	4,4
Summe	~ 450	330	4 875	116	51 752	-

Quelle: VCI Jahresbericht 1980/81, S. 34.

Im internationalen Vergleich wird die Bedeutung dieses Wirtschaftszweiges noch offensichtlicher. So nahm die deutsche chemische Industrie im Jahre 1977 in bezug auf die Forschungsausgaben noch vor Japan und nach den USA den zweiten Platz in der Weltrangliste ein. Auch in bezug

auf andere Indikatoren schneidet die Chemische Industrie im internationalen Vergleich sehr gut ab. Aus der Tabelle 4. können wir entnehmen, daß die BRD unter den westlichen Industrieländern der drittgrößte Chemieproduzent (auf den Umsatz bezogen) ist. Im Welthandel ist die deutsche Chemie als weltgrößter Exporteur vollkommen führend. Diese starke Position in der internationalen Arena, welche die Chemische Industrie übrigens traditionell besaß [Ilgen 1983], gibt der Chemieindustrie, auch wenn sie noch nie der Schlüsselsektor der deutschen Nationalökonomie war, dennoch ein besonderes Gewicht. Dies insbesondere in der gegenwärtigen Ära des Neomerkantilismus, in der die einzelnen Staaten zu Spezialisierungsstrategien auf dem Weltmarkt greifen. Ihre relativ gute Wettbewerbsposition [vgl. Legler 1982] und ihre Nähe zu strategischen Zukunftstechnologien, wie Informations- und Biotechnik, machen sie zu einer der wichtigsten Funktionsindustrien der Zukunft [Colombo 1980, Porta 1984].

Tabelle 4
Die Deutsche Chemische Industrie im internationalen Vergleich (1978).

Land	Umsatz Mrd DM ¹⁾	Export Mrd. DM ¹⁾	Beschäftigte in Tsd. ¹⁾	F+E-Ausgaben Mrd DM ¹⁾	Wettbewerbs- ²⁾ fähigkeitsindex
Bundesrepublik	88	37	548	4.5	6.4
Großbritannien	60	16	438	-	11.8
Frankreich	51	17	305	1.8	-4.9
Italien	36	8	292	0.5	-11.7
USA	254	27	1088	10.1	5.6
Japan	123	13	414	3.9	-22.8
Schweiz	12	10	62	1.2	27.7

Quelle: ¹⁾ VCI, Chemiewirtschaft in Zahlen. ²⁾ Legler (1982) für das Jahr 1977.

Diese reale wirtschaftliche Bedeutung hat sich schon lange im Bewußtsein der Öffentlichkeit niedergeschlagen: Entsprechend einiger Umfragen in den letzten 15 Jahren besitzt die Chemische Industrie die Reputation, der wichtigste Industriezweig zu sein. So hatte beispielsweise das Basic

Research Institut (Frankfurt) in mehreren Repräsentativbefragungen (1971, 1977 etc.) festgestellt, daß die Chemische Industrie noch vor der Elektro- und Automobilindustrie in bezug auf ihre in der Öffentlichkeit wahrgenommene, wirtschaftliche Bedeutung den ersten Rang einnimmt. Gleichzeitig aber hat die Chemische Industrie die schlechteste Umweltschutz-Reputation überhaupt. So machte die zitierte Befragung auch deutlich, daß die Chemische Industrie gleichzeitig als Umweltverschmutzer Nr. 1 empfunden wird [VCI-Verbandsmitteilungen 4/77, 30.4.77]. Hieraus ergibt sich eine denkbar schwierige Position in der Arena der öffentlichen Diskussion, welche der Chemieverband trotz massiver Public-Relations-Feldzüge nicht aufbessern konnte. Dies erklärt auch die generelle Präferenz des Chemieverbandes, Politikthemen möglichst aus der öffentlichen Arena herauszuhalten und in Sachverständigengremien zu 'kanalisieren'.

1.2.3.2. Die Arbeitsinteressen

Noch bevor Chemikalien in die 'Umwelt' im engeren Sinne gelangen, können diese im Produktionsprozeß Gesundheit und Leben von den direkt in den Produktionsprozeß involvierten Arbeitnehmern schädigen. Insofern sind allein von der materiellen Logik der Chemieproduktion schon die Interessen der Arbeiter betroffen, müssten also damit auch die 'organisierten' Arbeitsinteressen in diesen Bereich involviert sein.

Wie auch im Bereich der Wirtschaftsinteressen ist die Organisationsstruktur der Arbeitsinteressen im Chemiebereich zum großen Teil durch die historisch zu erklärende Globalstruktur der organisierten Arbeitsinteressen bestimmt. Nach dem zweiten Weltkrieg wurden nicht wieder die in der Weimarer Zeit existierenden ideologisch konkurrierenden Einzelgewerkschaften rekonstruiert, sondern eine Einheitsgewerkschaft geschaffen, die nach dem Industrieverbandsprinzip untergliedert wurde. Daraus hätte eigentlich ein Repräsentativmonopol der für den Chemiebereich zuständigen Industriegewerkschaft Chemie, Papier, Keramik (im folgenden (IGCPK) folgen müssen. Tatsächlich aber wurde dieses Monopol schon wenige Jahre nach Gründung des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) verwässert durch die Abspaltung der Deutschen Angestellten Gewerkschaft (DAG) im Jahre 1949, die eine eigene, vom DGB unabhängige Organisation bildete. Eine zusätzliche Durchlöcherung der Monopolposition des DGB brachte die Abspaltung der christlichen Gewerkschaften 10 Jahre später, die sich unter dem Namen Christlicher Gewerkschaftsbund Deutschlands gründeten, der heute aber nur eine relativ geringe Zahl von Mitgliedern hat (1979/80:230.000). In der Nachkriegszeit wurde auch die Union der Leitenden Angestellten (ULA) rekonstruiert, die 1980 etwa 40.000

angestellte Führungskräfte in Industrie und Handel organisierte. Von den Mitgliederzahlen sind die beide letztgenannten Organisationen natürlich nicht mit dem DGB zu vergleichen, der 1979 mehr als 7 Mio Mitglieder zählte.

Im Bereich der Chemiewirtschaft konkurrieren mit der, dem DGB zugehörigen IGCPK damit 3 weitere Gewerkschaften: die DAG, der der ULA angeschlossene Verband angestellter Akademiker und leitender Angestellter der Chemischen Industrie (VAA) und die Christliche Gewerkschaft Bergbau-Chemie-Energie (CGBCE). Von diesen Organisationen war aber nur die IGCPK in signifikanter Weise in die Chemikalienpolitik involviert. In der Einfluß-Reputations-Befragung erhielt die IGCPK 16 Nennungen, der VAA nur eine und die DAG überhaupt keine. Insofern zählt von den im Chemiesektor tätigen Gewerkschaften nur die IGCPK zum Policy-Akteur-Set.

Die IGCPK ist die bedeutendste Interessenorganisation der Arbeitnehmer im Chemiesektor. Über den Chemiebereich hinaus sind in dieser Gewerkschaft auch die Arbeitnehmer der Mineralöl-, der Kautschuk-, der Papier- und der Glasindustrie organisiert. Im Jahre 1980 waren der IGChemie rund 660.000 Mitglieder angeschlossen - 540.000 Arbeiter und 120.000 Angestellte - , sie ist damit nach der IG-Metall und der ÖTV die drittgrößte der 17 DGB-Gewerkschaften. Der Organisationsgrad für den gesamten Organisationsbereich dieser Gewerkschaft liegt bei 52% [Groser 1983]. Etwa mehr als die Hälfte der in der IGCPK organisierten betriebstätigen Mitglieder sind aus dem Chemiebereich. Der Organisationsgrad der Industriegruppe Chemie liegt mit 45,2% etwas niedriger als in der Gesamtorganisation.

Der Organisationsgrad ist nur ein Indikator für die Position der IGCPK in der Arbeitnehmerschaft. Ein anderer sind die bei den Betriebswahlen erhaltenen Stimmen. Hier hat die IGChemie in den letzten Jahren eine entscheidend bessere Position besetzt: 1978 wurden über 13.000 Betriebsräte der IGC gewählt, das sind 86% aller Betriebsratsitze im Bereich Chemie. Dieses Ergebnis hält die IGCPK schon seit fast 20 Jahren (siehe Tabelle 4 bei Streeck 1982).

Der niedrige Organisationsgrad bei gleichzeitig relativ guter Position in den Betriebsräten wird von einigen Autoren durch die sogenannte "strukturelle Dominanz der betrieblichen Ebene" erklärt. So sieht beispielsweise Streeck [1981] in den chemiespezifischen Wachstumsbedingungen seit dem zweiten Weltkrieg - anhaltender Boom! - die Ursache dafür angelegt, daß die Kapitaleseite einen Teil der Produktivitätsfortschritte über höhere Effektivlöhne an die Arbeitnehmer weitergeben konnte und so in der Lage war, ein relativ konfliktfreies Klima industrieller Beziehungen erhalten zu können. *"Bis zur Mitte der siebziger Jahre befand sich die Chemische Industrie in einem ständigen Boom, der sie nicht nur von staatlichen Subventionen unabhängig machte, sondern ihr auch eine hervorragende Wettbewerbsposition auf dem Arbeitsmarkt verschaffte und das Risiko unkontrollierter betrieblicher Konflikte gering hielt. Aus der Perspektive der Arbeitgeber ist unter solchen Bedingungen der Betriebsrat als Vertreter der Belegschaft und Partner in einem innerbetrieblichen Verhandlungssystem vollkommen ausreichend."* [Streeck 1981: 257].

Der niedrige Organisationsgrad ist eines der zentralen Organisationspro-

bleme der IGCPK. Die Mitgliedsbeiträge (im Jahre 1979 rund 115 Mio.), etwa 90% der finanziellen Ressourcen der Organisation, machen die Organisation daher stark vom Wohlverhalten der Mitglieder abhängig. Als Mitte der sechziger Jahre der Organisationsgrad einen Tiefstand von 37,5% erreichte, geriet die Organisation zunehmend in finanzielle Schwierigkeiten, die sich in den Jahren 66-69 fast zur Überlebenskrise dimensionierten. Mittels eines fast beispiellosen Prozesses der administrativen Rationalisierung und Modernisierung hat die IGC die Finanzprobleme inzwischen behoben. Die Einführung computerunterstützter Informationssysteme und die Einführung eines Bankeinzugsverfahrens der Mitgliedsbeiträge (schon 1975 bezahlten rund zwei Drittel der Mitglieder auf diese Weise!) konnten die Beitragszahlungsrate innerhalb weniger Jahre von 85 auf 95% steigern [Streeck 1982:62]. Derartige Rationalisierungsmaßnahmen, verbunden mit einer zügigen Zentralisierung und Professionalisierung der Organisation, haben die IGC, so Streeck [1981:395], *"bis zum Ende der 60iger Jahre zur technisch bestorganierten Einzelgewerkschaft gemacht."*

Die 'strategische Orientierung' der IGCPK in den industriellen Beziehungen einerseits, und der allgemeinen Politik andererseits, ist heute *"sozialpartnerschaftlich kooperativ"*. Schudlich [1982] ordnet die IGCPK den *"bedingt kooperativen Gewerkschaftstypen"* zu. Ein erklärender Faktor der kooperativen Orientierung scheint wiederum die *"strukturelle betriebliche Dominanz"* zu sein, welche im Verbund mit der privilegierten Position der Betriebsräte im Chemiebereich zu einem besonders asymmetrischen Abhängigkeitsverhältnis zwischen Betriebsräten und Gewerkschaft führt. Streeck [1981:257] beschreibt diesen Zusammenhang so: *"Indirekte Organisationssicherung kommt nur zustande, wenn die*

Gewerkschaft die Betriebsräte dazu bewegen kann, in ihren Verhandlungen mit dem Arbeitgeber auch gewerkschaftliche Interessen einzubringen." Im Gegenzug muß die Organisation Einfluß in Form von Positionen und Funktionen in gewerkschaftlichen Gremien anbieten. Die Herausbildung einflußreicher und mächtiger "Betriebsfürsten", die sowohl in Gewerkschaftsgremien als auch in den Aufsichtsräten der Unternehmen sitzen, sogenannte "Multifunktionäre", die wenig Interesse an einer konfliktorientierten Strategie haben, ist deshalb eine allgemein zu beobachtende Erscheinung im Chemiebereich. Dies schafft wiederum Konfliktpotentiale zwischen Gewerkschaftsbasis und Führung, welche sich in regelmäßigen Abständen über das Ventil innergewerkschaftlicher Oppositionsbewegungen ausdrücken, und welche oft nur mit schärfsten disziplinarischen Maßnahmen wieder eingedämmt werden können. "Wie in sonst bisher keiner anderen DGB-Gewerkschaft", schreibt Schudlich [1982:132], "stoßen in der IGCPK unterschiedliche gewerkschaftliche Positionen so offen und zugleich so hart aufeinander."

Eine weitere Erklärung für die kooperative Orientierung liegt in der Folgewirkung der zunehmenden Einbeziehung der Chemiegewerkschaft in den Verbund der integrierten Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen. In einer einschlägigen Studie konnte Bernd Süllo [1981; 1983] 133 Gremien staatlicher oder halbstaatlicher Institutionen ausmachen, in denen Gewerkschaften beteiligt sind. Die IGCPK ist darunter in 10 Gremien vertreten und steht damit an dritter Stelle der DGB-Gewerkschaften. Die Chemiegewerkschaft betrachtet dies als einen wichtigen Aktivposten der Gewerkschaftsorganisation. So wehrte sich zum Beispiel W. Schulze, Mitglied des Hauptvorstandes der IGCPK, unlängst gegen den Vorwurf, korporatistische Kontakte mit der Kapitaleseite und der Regierung zu pflegen:

"Wir leben in einer Zeit (...), in der die Gewerkschaften zumindest zu den Besprechungen zugezogen werden, in denen Weichenstellungen .. verabredet oder zumindest angekündigt oder vorbereitet werden. (...) Offenbar haben viele, die uns insbesondere von links kritisieren, vergessen, daß noch vor etwa 12, 13 Jahren so etwas überhaupt nicht möglich war. Sondern damals war es bei der gleichen rechtlichen Verfassungslage durchaus an der Tagesordnung, daß die Gewerkschaften noch nicht mal beteiligt wurden an solchen Besprechungen. Damals wurde von den Regierenden (...) gefragt, ob die Gewerkschaften überhaupt legitimiert seien, für die Aufstellung von Forderungen. Sie waren damals nicht dabei, aber sie sind heute dabei und insoweit betrachten sie den Staat als den Repräsentanten legaler Macht ..." [Loccumer Protokolle 42/1980, S. 134f.]

Auf internationaler Ebene ist die IG Chemie der internationalen Föderation von Chemie-Energie und Fabrikarbeitergewerkschaften angeschlossen (ICEF). Innerhalb der ICEF wurde für die europäische Ebene ein spezieller Koordinationsausschuß (ICEF-KA) gebildet, der die Interessen der 21 europäischen Mitgliedsverbände (insgesamt 1,4 Mio Mitglieder) gegenüber der EG vertritt. Der Sitz des Koordinationsausschusses befindet sich an der Hauptgeschäftsstelle der IGCPK in Hannover - was die starke Stellung der deutschen Chemiearbeiter im europäischen Kontext verdeutlicht. Die Präsidentschaft im KA-ICEF lag in den letzten 10 Jahren beim Vorsitzenden der IG-Chemie - früher bei Hauenschild, jetzt bei Rappe. Auch der 'politische Sekretär' und die zwei weiteren hauptamtlichen Mitarbeiter und der notwendige, verwaltungstechnische Apparat dieses europäischen Verbands wird von der deutschen Chemiegewerkschaft gestellt. So müssen praktisch nur die Sitzungsgelder und Fahrtkosten über Mitgliedsbeiträge der europäischen Mitgliedsverbände finanziert werden.

Verglichen mit seinem natürlichen Gegner auf europäischer Ebene CEFIC ist der ICEF-Koordinationsausschuß in der EG-Arena sehr unscheinbar und im legislativen Prozeß der 6. Änderungsrichtlinie der EG nur sehr beschränkt in Erscheinung getreten. Es ist hier offenkundig, daß die Vertretung der Arbeitnehmerinteressen auf europäischer Ebene im Bereich der gefährlichen Stoffe fast ausschließlich über direkte Kontakte zwischen der IGChemie, den bundesdeutschen Ministerialbeamten und der Kommission der EG verlaufen ist. Der Koordinationsausschuß fungierte eher als ein Mobilisierungsinstrument der IGChemie, um die relevanten Chemiegewerkschaften der übrigen EG-Staaten in Bezug auf die EG-Gesetzgebungsaktivitäten zu mobilisieren.

Obwohl die IG-Chemie im Bereich des Arbeitsschutzes vor gefährlichen Arbeitsstoffen seit langem involviert ist, konnte sich die IGCPK erst Anfang 1978 in den Gesetzgebungsprozeß des ChemG einschalten. Interessanterweise wurde die IGCPK nicht von Anfang an in die geheimen Vorverhandlungen zwischen Ministerialbürokratie und Chemieverband einbezogen, sondern bekam erst Zugang 'zur Arena', nachdem sie mit einem Jahr Verspätung die geheimen Vorverhandlungen auf europäischer und nationaler Ebene entdeckt hatte und daraufhin über die Presse eine massive Öffentlichkeitskampagne entfacht hatte. Die relativ späte Einbeziehung in den korporatistischen Politikformulierungsverbund war sicher entscheidend für das spätere Verhalten und die bezogenen Positionen der Chemiegewerkschaft. Die IGCPK erhielt Zugang zur Policy-Arena im wesentlichen nur durch Mobilisierung. So mobilisierte die IG-Chemie über die Drehscheibe des ICEF-KA damals auch ihre verbündeten Gewerkschaften in den übrigen EG-Ländern. Die Mobilisierungsaktivitäten

waren wirkungsvoll - zumindest in punkto Beteiligung: ab Mitte 1978 wurde der einzige Chemikalien-Experte der IGCPK, der 1977 erst eingestellt worden war, in sämtliche Beratungen zwischen Regierung und organisierten Wirtschaftsinteressen einbezogen. Ihr Experte Albracht war ab 1978 selbst in einer OECD Arbeitsgruppe vertreten und konnte sogar an der Internationalen Konferenz über Chemikalienkontrolle teilnehmen, zu der ansonsten keine Gewerkschaftsvertreter eingeladen gewesen waren.

Unter den organisierten Interessen belegte der Chemieverband auf der Ebene der Einflußreputation nach dem VCI die zweite Position. Dies war ihr sicherlich nicht nur aufgrund der Öffentlichkeitsarbeit gelungen, sondern höchstwahrscheinlich dadurch, daß die Chemiegewerkschaft - zwar mit Verspätung - dann doch noch in den inneren Kreis des Verhandlungsnetzes zwischen Ministerialebene und Wirtschaftsinteressen einbezogen wurde. Wie bemerkt, hatte diese Verspätung Einfluß auf das Verhalten und die Interessenpositionen der IGChemie. So nahm sie zu dem zwischen Chemieindustrie und den beteiligten Bundesministerien vereinbarten Gesetzes-Konzept eine relativ kritische Haltung ein [vgl. Albracht 1980].

Geringen Einfluß auf den Chemikalien-Gesetzgebungsprozeß hatten die übrigen Organisationen in diesem Bereich. Die DAG, die im Angestelltenbereich mit ihren knapp 500.000 Mitgliedern einen Organisationsgrad von 5% besitzt [Groszer 1983:60], hatte selbst zu geringe Kapazitäten, um diesen Spezialbereich der Politik bearbeiten zu können. Diese Gewerkschaft war zwar in der parlamentarischen Phase über Stellungnahmen und Anhörungen involviert, konnte jedoch aufgrund der genannten Kapazitätsbeschränkungen keine spezifischen Positionen entwickeln und vertreten.

Auch der VAA, im Bereich der leitenden Angestellten in der chemischen Industrie nach der IGCPK "die mitgliedsstärkste Organisation mit einem Organisationsgrad von rund 75%" [Borgward 1977:6], war nur marginal in den Gesetzgebungsprozeß involviert. Mit etwa 10 Hauptamtlichen verfügt der VAA, im Verhältnis zu seiner Mitgliederzahl, über einen relativ starken Apparat, jedoch dürften auch hier die 'politischen' Ressourcen größtenteils im Reservoir der ehrenamtlichen Mitarbeiter vermutet werden. Das Sachwissen, auf das der VAA über die Mitarbeit leitender Angestellter der chemischen Industrie zurückgreifen kann, ist ähnlich dem VCI; wobei zwischen VAA und VCI insofern oft Überschneidungen vorliegen, als daß leitende Angestellte von VCI-Mitgliedsfirmen, die in VCI-Gremien mitarbeiten, gleichzeitig Mitglieder des VAA sind und dort durch ehrenamtliche Mitarbeit Sachwissen vermitteln können. Solche Rollenüberschneidungen bzw. Positions- und Funktionshäufungen machen es schwierig, den VAA in der Spannweite zwischen Wirtschafts- und Arbeitsinteressen genau zu verorten. Von offizieller Seite wird der VAA insofern bei den Arbeitsinteressen lokalisiert, als er - wie auch die Chemiegewerkschaft und die DAG in den Gremien für die Entwicklung von Regelungen zur Arbeitsplatzsicherheit bei der Berufsgenossenschaft der chemischen Industrie (BG-Chemie) und beim BMA Vertreter entsenden kann. In den Politikprozeß der Chemikaliengesetzgebung wurde der VAA erst in der Phase der offiziellen Verbandsbeteiligung (ab Frühjahr 1979) berücksichtigt und konnte in der parlamentarischen Phase an der Sachverständigenanhörung teilnehmen.

1.2.3.3. Die Umweltinteressen

Das Gefahrenpotential gefährlicher Chemikalien berührt Allgemeinheitsinteressen an einer gesunden Natur, an sauberer Luft, unverseuchtem Boden und sauberem Wasser. Auch diese Interessen sind inzwischen organisiert und auf der politischen Bühne von einer Reihe von Organisationen vertreten. Allerdings unterscheidet sich das umweltpolitische Interessenfeld stark von den anderen Bereichen organisierter Interessen, die schon eine längere Geschichte haben. Obwohl Organisationen, welche die Belange einer intakten Umwelt vertreten, in Form von Heimat-, Naturschutz- und Wandererverbänden schon seit fast einem Jahrhundert existieren, sind die Umweltinteressen erst seit Anfang der 70er Jahre 'politisch relevant' geworden, nachdem die Herausbildung einer Bürgerinitiativ-Bewegung Themen wie 'Umweltschutz', 'Gesundheitsschutz', etc. auf die politische Tagesordnung brachte.

Als zentrales Charakteristikum dieses organisierten Interessenfeldes kann die Heterogenität und die Diversität der Gruppen und Organisationen gesehen werden. Dies erschwert es sicherlich, von *den* organisierten Umweltinteressen zu sprechen. Kein anderer Bereich ist so wenig spezifiziert, inkohärent und heterogen wie dieses Interessenfeld. Auf der Ebene der organisierten Interessen ist es der einzige Bereich, der sich in seiner pluralistischen Struktur mit US-amerikanischen Bewegungen und Interessengruppen in diesem Sektor vergleichen könnte. Dies gilt sowohl für die Zahl der Organisationen, ihre Konkurrenz untereinander, als auch in Bezug auf ihr Verhältnis zu staatlichen Instanzen. Die Pluralität gilt sowohl für die Politikthemen, die als organisatorische Gravitationspunkte fungieren, als auch für integrierende Ideologien, die von

orthodoxem Marxismus bis zu konservativer Naturromantik und völkischer Blut- und Boden-Ideologie reichen. Seit einigen Jahren versucht das Umweltbundesamt (UBA) eine Gesamterfassung existierender Initiativen und Organisationen im Umweltbereich und schrieb zur Ausgabe 1981/1982: *"Wie schwierig es ist, ein hinreichendes Bild der Verbands- und Initiativszene zu zeichnen, haben wir wieder einmal bei dieser - fünften - Auflage erlebt: ständig entstehen neue Gruppen, alte verschwinden, ändern ihre Struktur und ihren Standort."* [UBA 1981]

Trotzdem lassen sich einige zentrale Konturen erkennen: Die Umweltorganisationen in der Bundesrepublik können in hauptsächlich zwei Strömungen eingeteilt werden, die sich insbesondere aufgrund ihrer zeitlichen Entstehung unterscheiden. Eine umfaßt die traditionellen Umweltschützerverbände, die schon seit der Jahrhundertwende existieren. Hierunter fallen Naturschutzvereine, Heimat- und Wanderverbände, Tierschutzvereine etc.. Die wenigsten dieser Organisationen waren allerdings vor der Umweltdekade politisch "sichtbar" und umweltpolitisch aktiv. Die andere Strömung umfaßt die neue, vornehmlich in Bürgerinitiativen organisierte Umweltbewegung, deren Kennzeichen Spontanität, informelle, nicht auf Dauer angelegte Organisationsstrukturen, aber hohe politische Aktivität in bezug auf unmittelbare politische Ziele sind. Gleichzeitig zeigen diese letztgenannten Gruppen eine hohe Visibilität in der Arena der Öffentlichkeit.

Der in der Öffentlichkeit bekannteste Umweltverband ist zweifellos der Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz e.V. als größter Zusammenschluß von Bürgerinitiativen im Umweltschutz in der Bundesrepublik Deutschland. Seit seiner Gründung 1972 ist der BBU von ursprünglich 16 auf gegenwärtig rund 300 Mitgliedsgruppen angewachsen, über die

mittelbar etwa 1000 Umweltinitiativen und Vereine organisiert sind. D.Rucht [1982:42] geht davon aus, daß der BBU zwar von den in der Bundesrepublik geschätzten 4000 bis 20.000 Gruppen nur einen Bruchteil repräsentiert, aber doch als wichtigster Repräsentant und Sprachrohr zumindest für das reformistische Lager innerhalb der Bürgerinitiativen anzusehen ist.

Hervorstechendstes Charakteristikum des Bürgerinitiativen-Verbandes ist seine geringe Formalisierung. B. Rieder [1981:19] bezeichnet den BBU als einen *"Verein mit Mitgliedern, deren Zahl nicht genau bekannt ist."* So soll der BBU auch Gruppen zu seinen Mitgliedern zählen, die sich von ihm vertreten 'fühlen'. Nach einer Selbstdarstellungsbroschüre des BBU ist diese Organisation ein dezentral organisierter Verband, in der jede Mitgliedsgruppe im Rahmen der Zielsetzungen der Organisation völlig selbständig und autonom arbeitet. Diese starke Autonomie der Mitgliedsgruppen scheint das zentrale Strukturproblem dieser Organisation zu sein, das alle Organisationsebenen durchzieht und eine hohe Abhängigkeit der Verbandsführung von den Mitgliedsinitiativen begründet. So schreibt Sternstein [1981:58], ein ehemaliger Insider dieser Organisation : "... das geringe Machtgefälle zwischen Verband und Mitgliedsbürgerinitiativen im BBU ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, daß der Verband gegenüber den Mitgliedsgruppen keinerlei Weisungsrechte besitzt. Von dem ihm formell zustehendem Recht auf Ausschluß einer Gruppe hat er bisher keinen Gebrauch gemacht (...). Während der Vorstand wegen der Unabhängigkeit der Mitgliedsgruppen keine Macht über sie hat, ist der Austritt oder die Drohung eines Austritts auf Grund des chronischen Geldmangels des BBU ein durchaus empfindliches Sanktionsmittel in der Hand der Mitgliedsinitiativen."

In Zusammenhang mit der hohen Mitgliedsautonomie steht die Furcht vor einer zu starken Führung. Die institutionelle Konstruktion einer kollektiven Führung durch drei geschäftsführende, ehrenamtliche Vorsitzende kann daher als institutionalisierter Ausdruck des Mißtrauens der Basis gegenüber Funktionären und Verbandsführern betrachtet werden. Auch die geringe Zahl von hauptamtlichen Mitarbeitern, über die der Bürgerinitiativen-Verband zur Führung seiner Geschäfte verfügt (1980 waren es vier), läßt sich teilweise durch die Bürokratisierungsfurcht erklären. Ein anderer Faktor hierbei ist das schmale Budget des BBU, das 1980 nur 640.000 DM betrug. Fast die Hälfte davon wurde durch staatliche Zuschüsse für die Durchführung von Informationsveranstaltungen und anderen Umweltschutzaktivitäten finanziert. Den Großteil dieser Förderungen erhielt der BBU vom BMFT und vom UBA. Zum letzteren unterhielt der BBU zumindest in der Gesetzgebungsperiode des ChemG sehr enge Beziehungen.

Im Gesetzgebungsprozeß wurde der BBU erst kurz vor der parlamentarischen Phase initiativ - mobilisiert einerseits durch die IG-Chemie, und andererseits durch das Umweltbundesamt. Die erste Aktivität in diesem Bereich war eine Presseerklärung in Bezug auf die 'Grundsätze für ein Chemikaliengesetz', welche vom Regierungskabinett im September 1978 beschlossen wurden. Eine weitere wichtige Intervention des BBU war die Organisation des 'Chemiekongreß' im Frühjahr 1979 in Darmstadt, der vor allem darauf zielte, Bürgerinitiativen, Verbraucherverbände und Gewerkschaften zu Protestaktionen in Hinsicht auf den als zu 'weich' kritisierten Referentenentwurf zu mobilisieren. Dieser Kongreß ist interessanterweise vom UBA finanziert worden, das auf diesem Wege offenbar

Alliierte für eine härtere Regelung im Gesetzgebungsentwurf auf die politische Bühne bringen wollte. Vor allem während der parlamentarischen Phase steigerten sich die Aktivitäten des BBU, der sämtliche Kernelemente des Regierungsentwurfs massiv kritisierte und das Chemikaliengesetz als *"Gesetz zum Schutz der Chemischen Industrie"* bezeichnete. Im März 1980, nach der Sachverständigenanhörung, bei der der BBU ebenfalls präsent war, initiierte der BBU die erste wirklich 'direkte' nationale Aktion: In einem Eilinfo forderte der Verband seine Mitgliedsgruppen auf, Protestbriefe an Ministerien und Bundestagsabgeordnete zu schreiben, wofür der BBU einen Vordruck anbot. Weiterhin wurde konkret empfohlen: *"Überraschen Sie Politiker und Presse mit Päckchen, die kleine Kostproben von "ganz ungefährlichen Stoffen" enthalten, wie z.B. Rheinwasser, Ruhrgebietsluft, Schlamm aus der Oker .. Ölkumpen aus der Nordsee..."*. Das Echo auf diese Mobilisierungsaktion war relativ groß. Etwa zweitausend dieser vorgedruckten Protestbriefe und viele Päckchen mit übelriechenden Umweltproben erreichten die Parlamentarier [Damaschke 1984:125f]. Politisch gesehen war diese Protestaktion allerdings wirkungslos.

Ein anderer wichtiger Umweltverband, dessen Herkunft (teilweise) ebenfalls auf die Bürgerinitiativbewegung zurückgeht, ist der Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschlands e. V. (BUND). Als bundesweite Umweltorganisation entstand er im Jahre 1975 durch die Fusion verschiedener lokaler und regionaler Initiativen und zählte im Jahre 1980 etwa 20.000 Einzelmitglieder. Im Vergleich zum BBU ist dieser Umweltverband kein Zusammenschluß von Gruppen, sondern kennt nur Einzelmitgliedschaften. Im Vergleich zum BBU tritt der BUND auch entscheidend seriöser auf. Diese bessere Etabliertheit ist allein schon

durch die Zusammensetzung des Vorstandes ersichtlich, zu dem beispielsweise Prominente wie der Tierprofessor Dr. Grziemek zählen. Zwar verfügte die Bundesgeschäftsstelle inklusive Geschäftsführer 1980 auch nur über vier bis fünf Hauptamtliche; hier sind aber die Hauptamtlichen auf Landesebene nicht erfaßt. Sternstein [1981] schätzt den hauptamtlichen Stab des BUND inklusive Landesverbände auf 20 Mitarbeiter, 25 Schreibkräfte und 30 Zivildienstleistende [1981:112].

Die öffentlichen Zuschüsse des BUNDS machen sich im Vergleich zum BBU gering aus - nur etwa 3% des Jahresbudgets von knapp einer Million DM für die Bundesebene. Die finanziellen Ressourcen des BUNDS insgesamt - also Bund und Länder zusammengekommen - schätzt Sternstein [1981:118] auf etwa 8 Mio DM. Wie der BBU so wurde der BUND in die Chemikalienpolitik erst mit Beginn der offiziellen Verbandsbeteiligung involviert und wurde erst im Laufe der parlamentarischen Phase nennenswert aktiv, konnte allerdings keine derartig öffentlichkeitswirksamen Aktionen vorweisen wie der Bürgerinitiativenverband, jedoch - relativ betrachtet - sich in der Öffentlichkeit durch Pressemeldungen ebenfalls einiges Gehör verschaffte. In der parlamentarischen Sachverständigen-Anhörung war auch der BUND sowohl durch seinen Geschäftsführer als auch seinen einzigen nebenamtlichen Chemikalienexperten präsent. Auch von seiten des BUNDS wurde das Gesetzeskonzept der Regierung massiv kritisiert; die Interessenpositionen des BUNDS waren - wie die des BBUs - gegen sämtliche Kernelemente des Gesetzentwurfs gerichtet.

Eine Organisation, welche die traditionellen Naturschützer in der politischen Arena vertritt, ist der schon Anfang der 50iger Jahre gegründete Dachverband *Deutscher Naturschutzring e.V.* (DNR), der nach Angaben der

Lobby-Liste (Bundesminister für Justiz [1977]) etwa hundert Naturschutz- und Tierschutzverbände, Heimat- und Wanderbünde mit insgesamt mehr als 2,5 Mio Mitglieder vertritt. Sternstein [1981:130] beschreibt den DNR als Interessenverband *'konservativer Prägung'*. Der Vorstand des NDR setzt sich aus renomierten Persönlichkeiten zusammen, die zum Teil hohe Positionen in Staat, Wirtschaft und Wissenschaft einnehmen. Dies kontrastiert diesen Verband zu den beiden genannten Umweltverbänden. Der Stab an hauptamtlichen Mitarbeitern ist allerdings noch kleiner als der des BBU-Sekretariats. Der DNR versteht sich als "Lobby" für die Umwelt, als Interessenvertreter der angeschlossenen Umweltverbände, unterscheidet sich also in seinem Politikverständnis vollkommen vom BBU. Für den Die Einflußschiene in politische Entscheidungsprozesse ist traditionelle Lobbytätigkeit und institutionalisierte Beteiligung. Aus diesem Grund tritt der DNR in der Öffentlichkeit sehr selten in Aktion.

Das Jahresbudget des DNR für 1980 betrug fast 600 Tsd. DM - etwa zwei Drittel davon stammen aus öffentlichen Mitteln des BML, zu dem der DNR verständlicherweise sehr enge Beziehungen unterhält. Die Chemikalienkontrolle im allgemeinen und das Chemikaliengesetz im besonderen waren für den DNR ein Randthema. Im Gesetzgebungsprozeß - außer der parlamentarischen Anhörung - war er nicht sonderlich in Erscheinung getreten.

Der kleinste im Umweltbereich auf nationaler Ebene politisch aktive Verband ist der Deutsche Heimatbund (DHB), ein Dachverband von zwölf Landesverbänden, in denen unmittelbar oder mittelbar 1000 Vereinigungen und Verbände mit etwa einer halben Million Mitglieder organisiert sind. Schon Anfang dieses Jahrhunderts gegründet, ist er die älteste über-

regionale Umweltorganisation. Ebenfalls dieser Verband wird stark aus staatlichen Zuschüssen finanziert. So erhält der Heimatbund vom BMI mit mehr als 100.000 DM eine institutionelle Förderung, die zwei Drittel der gesamten institutionellen Zuschüsse des Bundeshaushaltes an Heimat-, Wander- und Naturschutzbünde ausmacht. Im Gesetzgebungsprozeß war dieser Verband nur in der Anfangsphase (nach der Mobilisierung durch das BMI/UBA veröffentlichte dieser eine Presseerklärung) für kurze Zeit aktiv, blieb aber in der nachfolgenden Phase vor allem deswegen unsichtbar, weil die schwache personelle Ausstattung dies nicht zuließ (der DHB besitzt nur einen Hauptamtlichen).

Drei der aufgeführten nationalen Umweltverbände (BBU, BUND und DNR) sind Mitglieder im Bureau Européen de l'Environnement (BEE), dem einzigen Umweltverband auf europäischer Ebene. Das BEE wurde 1974 gegründet, um den Umweltschutz in Europa zu fördern und Umweltinteressen speziell gegenüber der EG zu vertreten. Die Geschäftsstelle des BEE mit Sitz in Brüssel hatte im Bezugsjahr 1980 allerdings nur einen hauptamtlichen Mitarbeiter und ein Budget von schlichten 75.000 ECU [Kirchner/Schwaiger 1981:201, das teils durch Zuschüsse der europäischen Gemeinschaft und verschiedener nationaler Regierungen finanziert wurde.

Das BEE wurde erst im Laufe des Jahres 1979 in der Chemikalienpolitik aktiv, als sich die 6. Änderung der EG-Direktive [67/548/EEC], das sogenannte 'europäische Chemikaliengesetz', im Endstadium der Beratungen im Ministerrat befand und die europäischen Umweltverbände von den amerikanischen Umweltschützern mobilisiert wurden. So veranstaltete das BEE im Winter 1978/79 zusammen mit der amerikanischen Umweltbehörde EPA und verschiedenen US-Umweltorganisationen einen Chemiekongreß, um die euro-

päischen Umweltorganisationen zu mobilisieren und noch im Sinne einer Verschärfung der Regelungen auf den EG-Gesetzgebungsprozeß einwirken zu können. Ein zweites Mittel europäischer Mobilisierung war übrigens eine Zeitschrift, der *"Toxic Substances Newsletter"*, der von amerikanischen Umweltschützern finanziert und vom BEE zusammen mit der amerikanischen Organisation *National Audedon Society* herausgegeben wurde [Whitehead 1980]. Erklärtes Ziel des Newsletters war es, *"to further communications among US and European environmental organisations and assist the efforts of both the general public and the professional community's efforts to harmonise national and global approaches for controlling harmful substances in the environment."*

Die Umweltinteressen hatten in der Arena der Chemikalienpolitik nur eine marginale Position eingenommen. Dieser Umstand ist sehr plausibel durch das Ressourcen-Abhängigkeitstheorem erklärbar. Umweltverbände verfügen über keine der Ressourcen, die von besonderer Wichtigkeit im Prozeß der Formulierung und Implementation einer öffentlichen Politik der Chemikalienkontrolle wären. In Bezug auf Expertenwissen verfügen diese Organisationen nicht einmal - mit Ausnahme des BUND - über nebenamtliche Chemikalien-Fachkräfte - von hauptamtlichen Kräften ganz zu schweigen. Die Einflußreputation der Organisationen bewegt sich deshalb am unteren Ende der Einflußskala. Lediglich der BUND und der BBU hatten zwei bis drei Nennungen erhalten, was vor allem darauf zurückzuführen ist, daß diese beiden Verbände während der letzten Phase des Gesetzgebungsprozesses sehr aktiv in der Öffentlichkeitsarbeit waren und somit zumindest als Mobilisateure in Bezug auf die Öffentlichkeit von Bedeutung waren. Demgegenüber waren die übrigen Umweltverbände im Gesetzgebungsprozeß praktisch 'unsichtbar'.

1.2.3.4. Die Verbraucherinteressen

Das Chemikalienproblem tritt im Bereich der Konsumgüter als Thema der Produktsicherheit auf, betrifft daher alle jene Akteure, die sich für dieses Anliegen in der Öffentlichkeit einsetzen: die organisierten Verbraucherinteressen.

Im Vergleich zu den Kapital- und Arbeitsinteressen sind organisierte Verbraucher, ähnlich wie Umweltschützer, erst seit den 50er und 60er Jahren auf der politischen Bühne präsent. Brisanz gewann dieses Politikthema allerdings erst zu Beginn der 70er Jahre. In dieser Zeit entwickelte sich eine sogenannte "grassroot" Bewegung der Verbraucher. Tausende kleiner lokaler Verbrauchervereine und oft nur einzelproduktorientierte, kleine Basisinitiativen entstanden. Einer empirischen Untersuchung zufolge sind rund 2/3 solcher Vereine nach 1969 entstanden [Stauss 1980:169]. Relevant für den politischen Prozeß sind allerdings nur die von der Regierung imputierten sogenannten "Fremdorganisationen" des Verbraucherinteresses - wie sie von einigen Autoren von den 'Selbstorganisationen' abgegrenzt werden [Bievert 1977; Stauss 1980; Brune 1975:107]. Diese Verbraucherinteressen haben sich in der Bundesrepublik nicht durch Selbstorganisation individueller Verbraucher herausgebildet, sondern wurden regelrecht 'von oben' eingesetzt: Im Jahre 1953 entstand die 'Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände' als ein Zusammenschluß verschiedenartigster Verbände. Initiiert wurde die Gründung durch einen nordrhein-westfälischen Staatssekretär und die Vorsitzenden zweier kirchlicher Hilfswerke. Viele dieser nun zusammengeschlossenen Organisationen hatten allerdings recht wenig mit verbraucherpolitischen Belangen zu tun, die Repräsentativität von Verbraucherinteressen dieser

Vereinigung wurde deshalb schon früh in Abrede gestellt [vgl. Bievert/Schaffartzik [1977]].

1971 zur Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher (AgV) umbenannt, ist diese Organisation heute ein Dachverband von 35 Verbänden, der faktisch alle verbraucherpolitisch relevanten Organisationen auf politischer Ebene zusammenfaßt und nach eigener Meinung damit '8 Mio Verbraucher mittelbar vertritt'. Die AGV ist der Idealtyp eines korporatistischen Verbands: von staatlicher Seite gegründet, besitzt er nicht nur das Quasi-Monopol in der Interessenvertretung der Verbraucher gegenüber staatlichen Institutionen und anderen gesellschaftlichen Interessen, sondern erfüllt auch wichtige Trägerfunktionen für staatliche Verbraucherpolitik: Verbraucherberatung und Verbraucherinformation. Diese funktionale Zweiteilung ist organisatorisch über zwei verschiedene Beiräte, in welchen die Verbandspolitiken entwickelt und formuliert werden, abgestützt. Während der Beirat A der AGV für die Vertretung von Verbraucherinteressen zuständig ist, hat der Beirat B die Funktion, Aktivitäten zur Verbraucherinformation und -beratung zu fördern und zu koordinieren. Diesem Beirat gehören daher die regionalen und lokalen Verbraucherzentralen an, welche die operativen Einheiten der Verbraucherpolitik in der Bundesrepublik darstellen [AGV 1983, Blume 1976].

Das beachtenwerte hohe Jahresbudget des AGV von etwa 7 Mio DM wird zu mehr als 80% aus öffentlichen Zuschüssen finanziert. Dies ermöglicht der Organisation einen professionellen Stab von mehr als 30 hauptamtlichen Mitarbeitern [vgl. Stauss 180:45]. Ein weiteres korporatistisches Charakteristikum der AGV ist seine starke Präsenz im Gremiennetz der integrierten Beteiligung an der politischen Entscheidungsvorbereitung

[vgl. Bievert et al 1984:349]. Sowohl im bereits 1949 gebildeten Verbraucherausschuß beim BML, dem neben der AGV auch Gewerkschaften und Parteien angehören, als auch im 1972 gegründeten Verbraucherbeirat beim BMWi stellt die AGV den Vorsitzenden. In zahlreichen weiteren Gremien wie ministeriellen und behördlichen Fachausschüssen, Selbstverwaltungsgremien der Wirtschaft und anderen gesellschaftlichen Organisationen ist die AGV vertreten. Auf europäischer Ebene ist sie im WSA und in anderen Komitees der EG-Ebene direkt präsentiert. Insgesamt listet beispielsweise der Jahresbericht 1980 37 Organisationen und Institutionen auf, in denen der AGV institutionell vertreten ist.

Auf europäischer Ebene sind die Verbraucherinteressen im Bureau Européen des Unions des Consommateurs (BEUC) organisiert, einem Konsortium von Verbraucherorganisationen aus allen EG-Mitgliedsländern, das in Brüssel über eine Vertretung mit einem halben Dutzend hauptamtlicher Mitarbeiter und einem bescheidenen Jahresbudget von 86.000 ECU verfügt [Kirchner/Schwaiger 1981:201. Bezeichnenderweise hat die AGV, obwohl sie Mitglied des BEUC ist, als einziger europäischer, nationaler Verbraucherverband ein eigenes Vertretungsbüro in Brüssel. Im Vergleich zu anderen, zum Teil sehr konfliktorientierten europäischen Verbraucherverbänden, ist die sehr kooperativ orientierte AGV offenbar nicht bereit, ihre privilegierten Beziehungen zur EG-Kommission und anderen EG-Institutionen nicht an einen - durch viele heterogene europäischen Gruppen zusammengesetzten und daher wenig "steuerbaren" - europäischen Verbraucherverband zu verlieren.

Sowohl AGV als auch BEUC waren vor der parlamentarischen Phase nur ganz gering in die Thematik der Chemikalienkontrolle involviert. Das BEUC war

zwar in einer Arbeitsgruppensitzung bezüglich der verschiedenen Anpassungen der EG-Richtlinie 67/548/EWG zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung gefährlicher Stoffe vertreten [COM DG XI/568/74-F], konnte aber angesichts der vielen Problemfronten, an denen das BEUC tätig ist und der geringen personellen und finanziellen Ausstattung dieser Organisation, wenig Erfahrung und Wissen im Bereich der Chemikalienkontrolle mobilisieren.

Obwohl finanziell viel besser ausgestattet, hatte auch die AGV den Problem- bzw. Aufgabenbereich der gefährlichen Stoffe erst 1978, also kurz vor Beginn der parlamentarischen Phase zu bearbeiten begonnen. In den Gesetzgebungsprozeß hatte sich die AGV erst eingeschaltet, als ihr im Rahmen der formellen Verbandsbeteiligung der Referententwurf im Frühjahr 1979 zugesandt wurde. Hierzu hat sie eine Stellungnahme abgegeben, die aber - bezogen auf die in ihr repräsentierten Interessenpositionen - sehr unkritisch ausfiel. Hier hat zweifellos die fast totale Abhängigkeit von staatlicher Förderung eine nicht unerhebliche Rolle gespielt. Während der parlamentarischen Phase ist die AGV ebenfalls an der Sachverständigen-Anhörung beteiligt worden, ist aber auch dort nicht sichtbar kritisch in Erscheinung getreten.

In der Reputations-Umfrage erhielt dieser Verbraucherverband nur eine Nennung - zählt also nicht zum eigentlichen Policy-Akteur-Set. Dies ist verständlich: Anders als die Umweltverbände verfügt die AGV zwar über ein relativ großes Budget, verfügt über eine Hauptamtliche Mitarbeiterin für den Bereich gefährlicher Stoffe, ist aber durch fast totale Ressourcenabhängigkeit von staatlichen Instanzen vollkommen von deren

Wohilverhalten abhängig. Insofern konnte die AGV im Chemikaliengesetzgebungsprozeß auch keine 'echten' Verbraucherpositionen vertreten und hielt sich dementsprechend im Hintergrund.

1.2.4. Der Bereich von Technik und Wissenschaft

Während die Teilnahme von organisierten Interessen - neben staatlichen Akteuren und Parteien - an politischen Entscheidungsprozessen meist unhinterfragt angenommen wird, tun sich viele Studien schwer mit der Verortung und Behandlung des Bereichs von Wissenschaft und Technik. Zwar besteht vielerorts Übereinstimmung darüber, daß in der Gegenwartsgesellschaft Wissenschaft und technische Intelligenz Schlüsselpositionen einnehmen. Als eigenständiger Faktor in politischen Entscheidungsprozessen wird die Wissenschaft aber meist stark vernachlässigt.

Politische Entscheidungsprozesse sind heute ohne die Teilnahme von Wissenschaftlern nicht mehr vorzustellen. Diese zunehmende Bedeutung von Wissenschaftlern in der Politik hat manche schon von der 'Verwissenschaftlichung der Politik' sprechen lassen. Dies trifft unseres Erachtens nur einen Teil der Realität und läßt sich besser als ein Spezialisierungsprozeß im Rahmen zunehmender Arbeitsteilung begreifen. So wird die Analyse politischer Problemsituationen, die Datenerhebung und Auswertung heute in vielen Bereichen nicht mehr von den Politikern und Bürokraten selbst bewerkstelligt, sondern diese Funktionen werden gewissermaßen 'ausgelagert' und in Form von Aufträgen an öffentliche oder private wissenschaftliche Institute übergeben. Andere Formen der Mobilisierung wissenschaftlicher Expertise sind die Bildung von Sachverständigen-Gremien. Wenn hier Wissenschaftler beauftragt werden, 'objektive', auf wissenschaftlicher Grundlage erarbeitete Analysen zu erstellen, so sind Experten in dieser Funktion politisch nicht vollkommen neutral, sondern in Forschungsstrategien, erkenntnisleitenden Paradigmen und der Art und Weise, wie wissenschaftliche Ergebnisse ver-

mittelt werden, wirken notwendigerweise auch die persönlichen Interessen und Präferenzen der einzelnen Wissenschaftler mit.

Daniel Bell wies in *Die nachindustrielle Gesellschaft* darauf hin, daß "die Wissenschaftler oder, allgemeiner, die technische Intelligenz heute bei den politischen Vorgängen als Schicht berücksichtigt" werden müsste. [Bell 1973:253]. Dies trifft sicher zu auf funktionaler Ebene, auf der Ebene der Akteure ist es jedoch weniger sinnvoll von Aggregaten wie Schichten oder Klassen auszugehen. Auch hier ist es fruchtbarer, auf der Analyseebene 'korporativer Akteure' anzusetzen. Wie in den meisten Gesellschaftsbereichen haben sich auch die wissenschaftlichen Aktivitäten auf Großorganisationen konzentriert. In vielen Bereichen spielt natürlich immer noch der einzelne Wissenschaftler eine wichtige Rolle. Vor allem im naturwissenschaftlichen Sektor aber haben sich die relevanten Forschungsaktivitäten auf die sogenannte 'big science' [de Solla Price 1974] konzentriert. Nicht mehr akademische *Gemeinschaften* von individuellen Wissenschaftlern sind die vorherrschenden Produktions- und Distributionsstrukturen von Wissen, sondern Großorganisationen.

Die heutige 'organisierte Wissenschaft' kann im wesentlichen in drei Bereiche eingeteilt werden: erstens der Universitätsbereich, der traditionellen Stätte wissenschaftlicher Erkenntnisproduktion, zweitens in die Großforschung, die ausschließlich auf Forschung spezialisierten Institute, Forschungsanstalten, Großforschungsanlagen, Wissenschaftszentren etc. - wie immer sie heißen mögen - umfaßt, in denen industriemäßig Forschung betrieben wird. Ein weiterer wichtiger Bereich sind die wissenschaftlichen und technischen Berufsgesellschaften und sonstigen Organisationen der Forschungsförderungen bzw. -koordination. Dieser dritte

Komplex betreibt nicht selbst Forschung, sondern regelt nur bestimmte Rahmenbedingungen anderer Forschungsorganisationen (Forschungsförderung, -Koordination), befaßt sich mit der Veröffentlichung und Verbreitung von Forschungsergebnissen und nimmt oft Selbstverwaltungsaufgaben in bestimmten Bereichen der Wissenschaft und Technik wahr. Besonders diese letztgenannten Organisationen ähneln stark den 'Interessengruppen', verfügen meist über eigene Repräsentationsstrukturen, pflegen aktive Kontakte zu Regierungsstellen und vertreten gewissermaßen 'die Interessen der jeweiligen Disziplin' im politischen Raum; oft bieten sich gerade diese Organisationen an, institutionelle Vorrichtungen zu schaffen (z.B. Sachverständigengremien), in welchen Informationsaustausch zwischen Anwendern (Politiker) und Produzenten wissenschaftlicher Erkenntnis stattfinden kann. In der Bundesrepublik ist die herausstechendste Organisation dieses Genre sicherlich der Verband Deutscher Ingenieure (VDI), der über eine Unzahl von Gremien aller technischen Bereiche verfügt, über welche entscheidungsrelevantes Wissen mobilisiert und an die betreffende politische Stelle gelenkt werden kann [für vielen Gremien im Umweltschutz vgl. Verein Deutscher Ingenieure 1983].

Im Bereich der Chemikalienkontrolle der Bundesrepublik sind eine Großzahl wissenschaftlicher und technischer Organisationen tätig, die die verschiedenartigsten Forschungs- und Überwachungsaufgaben wahrnehmen. Als 'politisch relevant' im Gesetzgebungsprozeß wurden aber nur drei Organisationen angesehen. In Tabelle 5 sind die wichtigsten, im Chemikalienbereich tätigen, wissenschaftlichen Organisationen (Forschungs- und Forschungsförderungsorganisationen) zusammengestellt. Hier sind auch Organisationen genannt, die schon in den Betrachtungen des staatlichen Sektors genannt wurden. Diese Akteure besitzen ebenfalls

eigene Forschungskapazitäten, ihre vornehmlichen Aufgaben liegen aber meist im Bereich der Verwaltung.

Tabelle 5
Die Forschungs- und Forschungsförderungsorganisationen der Chemikalienpolitik.

Einrichtung	Gebiet
a. Behörden und Anstalten des Bundes.	
Bundesamt für Materialprüfung (Ressort: BMWi)	physisch-chemische Stoffprüfungen.
Biologische Bundesanstalt (BML)	Pflanzenschutzmittel, Umweltchemikalien.
Bundesanstalt für Milchforschung (BML)	Lebensmitteltoxikologie
Bundesanstalt für Fleischforschung (BML)	Lebensmitteltoxikologie
Bundesanstalt für Ernährung (BML)	Lebensmitteltoxikologie
Bundesanstalt für Gewässerkunde (BMV)	chemische Wasserverunreinigung.
Bundesforschungsanstalt für Fischerei	ökotoxikologie.
Deutsches Hydrographisches Institut (BMV)	Chemische Verunreinigung des Meeres.
Bundesgesundheitsamt (BMJFG)	Toxikologie
Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Unfallforschung	Toxikologie der Arbeitsstoffe.
b. autonome, staatlich finanzierte Forschungseinrichtungen.	
Kernforschungsanlage Jülich	ökotoxikologie.
Gesellschaft für Strahlenforschung	ökochemie, ökotoxikologie.
FhG - Institut für Toxikologie,	ökochemie, Toxikologie
Deutsches Krebsforschungszentrum	Toxikologie, Umweltcarcinogene.
Universitäten	Toxikologie, Umweltforschung.
c. Organisationen der Forschungsförderung und -Koordination.	
Bundesministerium f. Forschung u. Technologie	Umweltforschung, Arbeitsschutz.
Umweltbundesamt	Umweltforschung.
Deutsche Forschungsgemeinschaft	Toxikologie, Umweltforschung.

Sehen wir von diesen Bundesanstalten ab, so wurden in unserer Befragung vom Bereich der Wissenschaft und Technik nur die folgenden Organisationen als einflußreich im Gesetzgebungsprozeß betrachtet: die Deutsche Forschungsgemeinschaft, der Sachverständigenrat für Umweltfragen, die Berufsgenossenschaft der Chemischen Industrie.

Die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) ist eine Selbstverwaltungskörperschaft der deutschen Wissenschaft und wird hauptsächlich von staatlicher Seite finanziert (Bund und Länder). Ihre Mitglieder sind alle bundesdeutsche wissenschaftliche Hochschulen, wissenschaftliche Akademien, Großforschungseinrichtungen und wissenschaftliche Verbände. Neben ihren Hauptaufgaben der Planung, Koordinierung und Förderung von Forschungs-

vorhaben, erfüllt die DFG noch wichtige Funktionen der Politikberatung, welche satzungsgemäß festgelegt sind. Die DFG wurde sicher deshalb als relativ einflußreich betrachtet, weil in ihrem Rahmen schon seit Jahrzehnten Wissenschaftler aus Forschungsinstituten und Universitäten in Arbeitsgruppen über Themen zusammenarbeiteten, die für Chemikalienkontrolle im weitesten Sinne relevant sind. Hier ist besonders die MAK-Kommission (Kommission zur Prüfung gesundheitsschädlicher Arbeitsstoffe) zu nennen. Von dieser Kommission werden akzeptierte Höchstkonzentrationen von Gasen, Dämpfen etc. am Arbeitsplatz festgelegt (MAK-Werte = maximale Arbeitsplatzkonzentrationen) und in sogenannten MAK-Listen veröffentlicht, welche dem Gesetzgeber und den Behörden als wissenschaftliche Entscheidungsgrundlage für Arbeitsschutzregelungen dienen [vgl. Henschler 1981]. Neben diesem Gremium verfügt die DFG noch über eine Reihe anderer Ausschüsse, die für den Chemikalienbereich relevant sind; so der Senatsausschuß für Umweltforschung, die Farbstoffkommission, die Fremdstoffkommission etc.. Alle diese Kommissionen betreiben neben der Regelung von Forschungsfragen der jeweiligen Disziplinen, Politikberatung für Ministerien und Parlamente. Zusammengesetzt durch renommierte Wissenschaftler der jeweiligen Fachgebiete bieten die einzelnen Gremien eine spezifische Organisationsform der Wissensmobilisierung, mittels derer Politiker und Ministerialbürokraten relativ bequem auf den jeweiligen 'Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse' zugreifen können.

Im Gesetzgebungsprozeß des Chemikaliengesetzes waren verschiedene DFG-Gremien aktiv. Noch in der Initiativphase des damaligen 'Umweltchemikaliengesetzes' beim BMI setzte der DFG Ausschuß für Umweltforschung eine Arbeitsgruppe "Umweltwirksamkeit von Chemikalien" ein, die " - so der

Wunsch einiger damit befaßter staatlicher Institutionen - die Gesetzgeberische Vorbereitungen für eine Umweltchemikalien-Gesetzgebung beratend begleiten sollte." [DFG Tätigkeitsbericht 1977:150]. Dieses Gremium setzte sich aus Wissenschaftlern von Universitäten, Großforschungseinrichtungen, Behördenvertretern und einem Vertreter der Industrie zusammen (Chemiker, Biologen, Toxikologen). Beratungsfunktionen wurden von diesem Gremium in der Weise ausgeübt, daß die unmittelbar in den Gesetzgebungsprozeß involvierten Beamten von Ministerien und Bundesanstalten zu den Gremiensitzungen eingeladen waren. Eine zweite Form der Einflußnahme auf den Gesetzgebungsprozeß durch dieses Gremium war die Veröffentlichung einer Studie [DFG 1979] zu dem Zeitpunkt, als im Sommer 1979 der Regierungsentwurf über den Bundesrat dem Parlament zugeleitet wurde. In der Studie, sowie in begleitenden Presseverlautbarungen äußerte sich das DFG-Gremium äußerst kritisch zum Regierungsentwurf.

Ein ähnlich einflußreicher Akteur war der *Sachverständigenrat für Umweltfragen* (SRU). Dieses Anfang der siebziger Jahre geschaffene Gremium wird aus dem Bundeshaushalt finanziert und hat den Auftrag, "die *Umweltsituation der Bundesrepublik Deutschland und deren Entwicklungstendenzen zu begutachten sowie Fehlentwicklungen zu analysieren und Möglichkeiten zu deren Vermeidung oder Beteiligung aufzuzeigen."* [SRU 1983:2]. Der SRU erfüllt diese Aufgaben hauptsächlich durch Gutachten. Die 12 Mitglieder des Rats sind jeweils anerkannte Wissenschaftler aus Universitäten und Forschungseinrichtungen und werden vom BMI berufen, wobei darauf geachtet wird, daß alle fachlich relevanten Disziplinen abgedeckt sind und die Wissenschaftler nicht Repräsentanten bestimmter Interessengruppen sind (sog. Unvereinbarkeitsregelung!). Organisatorisch

unterstützt wird der Rat von einer Geschäftsstelle mit etwa 20 Mitarbeitern und einem Jahresbudget von etwa 1.8 Mio DM.

Im Politikprozeß des Chemikaliengesetzes wurde der SRU aktiv, nachdem er vom BMI beauftragt wurde, die Regelungsabsichten im Umweltchemikalienbereich zu begutachten und eine Stellungnahme dazu abzugeben. Im Gesetzgebungsprozeß legte der SRU insgesamt zwei Stellungnahmen vor: die erste nach Veröffentlichung des Referentenentwurfs (Frühjahr 1979), die zweite nach Veröffentlichung des Regierungsentwurfs (Sommer 1979). In beiden Stellungnahmen unterwarf der SRU die jeweiligen Gesetzgebungsentwürfe einer massiven Kritik [*Umweltbrief* 19(17.9.1979) 1.

Eine weitere 'technische' Organisation, die im Politikprozeß als einflußreich (4 Einfluß-Nennungen) betrachtet wurde, ist die Berufsgenossenschaft der Chemischen Industrie (BG-Chemie). Diese Organisation ist allerdings weniger als wissenschaftliche Vereinigung, denn als technische Organisation - zumindest im Bereich der technischen Unfallverhütung am Arbeitsplatz - zu sehen. Von ihrer Hauptaufgabe her ist die BGChemie "Berufsgenossenschaft", d.h. eine Selbstverwaltungsorganisation der Wirtschaft und Arbeitnehmer zur Absicherung von Risiken am Arbeitsplatz (Berufskrankheit, Unfälle) und Träger der gesetzlichen Unfallversicherung der Chemischen Industrie. In dieser Funktion hat die BGChemie ein natürliches Interesse an Maßnahmen zur Beseitigung von Gesundheitsrisiken und Unfallgefahren (nach dem Motto: der billigste Unfall ist kein Unfall!). Aus diesem Interesse heraus fördert und trägt die BGChemie viele wissenschaftliche Aktivitäten im Gefahrenstoffbereich (Stoffuntersuchungen, technische Regeln). Seit 1977/78 wurden diese Tätigkeiten in einem 'Programm zur Verhütung von Gesundheitsschäden durch

Arbeitsstoffe' intensiviert, in welchem Wissenschaftlern aus Industrie und öffentlichen Forschungsinstituten zusammenarbeiten um u.a. auch eine Liste toxischer Arbeitsstoffe aufzustellen.

In die Chemikaliengesetzgebung wurde die BG-Chemie im Grunde wenig involviert. So hat sie zwar Stellungnahmen zu den verschiedenen Entwürfen vorgelegt und wurde ebenfalls an der parlamentarischen Anhörung beteiligt. Wichtiger aber ist, daß die BGChemie mit der Einrichtung der genannten wissenschaftlichen Arbeitsgruppe praktisch indirekt auch Implementationsaufgaben des Chemikaliengesetzes wahrnimmt. In der genannten wissenschaftlichen Arbeitsgruppe wurde bisher 80 gefährliche Arbeitsstoffen aufgelistet, die nun entsprechend einem Prioritätenschema in Bezug auf ihre schädlichen Eigenschaften näher untersucht werden sollen (teils durch bloße Literaturrecherchen, teils durch Kurzzeittests).

Die übrigen in Tabelle 5 aufgelisteten Forschungsorganisationen erhielten keine oder nur sehr geringe Einflußnennungen. Trotzdem dürften diese Organisationen als generelle Lieferanten wissenschaftlicher Informationen in der Chemikalienkontrolle nicht unterschätzt werden und einige davon haben sicher hierüber eine indirekte Rolle im Gesetzgebungsprozeß gespielt. Insbesondere das Institut für ökologische Chemie der Gesellschaft für Strahlenforschung (GSF) hat über ihren Leiter Professor Korte seit Beginn der 70er Jahre einen nicht unerheblichen Anteil an der Thematisierung des Chemikalien-Problems. Professor Korte aber war wiederum Mitglied des DFG-Gremiums, so daß die Einflußreputation der DFG vielleicht auch indirekt über die Reputation seiner Ausschuß-Mitglieder erklärbar wird.

Was für die BGChemie galt, gilt in ähnlicher Weise auch für die *Gesellschaft Deutscher Chemiker (GDCh)*, einer berufsständische Organisation der deutschen Chemiker. Diese Vereinigung ist im Gesetzgebungsprozeß überhaupt nicht in Erscheinung getreten, hat aber nach Inkrafttreten des Chemikaliengesetzes ein Sachverständigengremium eingerichtet, welches auf freiwilliger Basis Implementationsaufgaben wahrnimmt. Nach §4, Abs.6 ChemG ist die Bundesregierung ermächtigt, unter bestimmten Bedingungen auch für Altstoffe (Stoffe, die vor Inkrafttreten des ChemG schon auf dem Markt waren) mittels einer Rechtsverordnung Prüfungen und Anmeldung zu verlangen. Hierzu soll die Bundesregierung allerdings zuvor 'Sachverständige' anhören. Vom BMI wurde dann angeregt, hierzu ein Expertengremium einzurichten und bei einer neutralen wissenschaftlichen Organisation anzusiedeln, wozu dann die GDCh ausgewählt wurde [Nachr. Chem Lab. 30(1982)8]. In der Präambel der Geschäftsordnung dieses Gremiums heißt es: "Dem Kooperationsprinzip folgend sind Vertreter der *Gesellschaft Deutscher Chemiker (GDCh)*, der *Bundesministerium des Innern (BMI)*, der *chemischen Industrie* und des *Umweltbundesamtes (UBA)* in Abstimmung mit dem *Gesundheitsministerium* übereingekommen, mit freiwilligen Maßnahmen sachgerechte Problemlösungen für Gefahrstoffe im Umwelt- und Gesundheitsbereich zu suchen" .

1. Interaktionszusammenhänge und Politiknetzwerke

Bisher wurden die Policy-Akteure hauptsächlich in ihrer individuellen Situation betrachtet, und es wurde von den Beziehungen zwischen diesen Organisationen abstrahiert. Nun ist eine zentrale Annahme unseres analytischen Bezugsrahmens, daß der strukturelle Kontext, in welchem die verschiedenen Akteure eingebettet sind, deren Handlungsspielräume bestimmt. Die Policy-Arena kann unter diesem Gesichtspunkt als ein Komplex verschiedener, ineinander verschachtelter, sich gegenseitig überlappender und miteinander verflochtener Netze begriffen werden, welche die Interaktionen der Policy-Akteure untereinander regeln. Die bekanntesten Ordnungen sind Regierungssystem, Verwaltungssystem und Parteiensystem - also die über die Verfassung eines Staates formell institutionalisierten Kontaktbeziehungen zwischen einem genau spezifizierten Set von Akteuren. Obwohl weniger 'formell' organisiert, fallen hierunter auch die Organisationsstrukturen funktionaler Interessen: das sogenannte 'System der Interessengruppen', das ebenfalls strukturelle Beziehungen zwischen verschiedenen Akteurkategorien impliziert.

Alle diese Netzwerke kennen ihre interne Logik, unterwerfen die in sie eingeknüpften Akteure spezifischen Handlungsregulativen: sie allozieren Ressourcen, regeln die Arbeitsteilung und definieren Handlungsrestriktionen. Dies nun aber nicht vollkommen deterministisch, sie setzen den Handlungen der verschiedenen Akteure zwar Restriktionen, die aber Handlungsmöglichkeiten in der Regel nicht soweit einengen, daß unter dem Zwang der Umstände die Wahl zwischen verschiedenen Strategien überhaupt hinfällig würde. Sie zeichnen allenfalls Möglichkeitsspielräume vor, Gelegenheitsstrukturen, in welchen sich Akteure einzurichten haben und

innerhalb welcher weiterhin die Dynamik des rationalen und strategischen Interessenhandelns die Akteure in der Wahl ihrer Ziele und Mittel antreibt.

Von den Ordnungsprinzipien sozialer Interaktionen können wir wiederum die 'inhaltliche Seite' von Beziehungsgefügen unterscheiden. Akteure können miteinander kommunizieren, Ressourcen austauschen, miteinander in Kooperationsbeziehungen oder in Unter- bzw. Überordnungsverhältnissen zueinander stehen. Aus den strukturellen und institutionellen Gegebenheiten dieser Beziehungsverhältnisse einerseits, und den unterschiedlichen Positionen der Akteure in diesen Beziehungsstrukturen andererseits, wird den verschiedenen Akteuren das Repertoire von Handlungsoptionen vorgestrukturiert. Dies kann auch Machtbeziehungen produzieren: sind diese Restriktionen und Gelegenheitsstrukturen asymmetrisch verzerrt, so können diese unter den verschiedenen Akteuren gleichzeitig Begünstigungs- und Benachteiligungsverhältnisse - damit Machtdifferentiale - festschreiben.

In der Arena der Chemikalienpolitik haben wir fünf verschiedene Strukturebenen herauszuarbeiten versucht, über welche die unserer Ansicht nach wichtigsten Interaktions- und Austauschbeziehungen in der Politikentwicklung strukturiert werden:

- a) die Kommunikationsstruktur,
- b) die Struktur der institutionalisierten Beteiligung an der Entscheidungsvorbereitung und Entscheidung des Chemikaliengesetzes,
- c) die Struktur der Ressourcenabhängigkeit,
- d) die Struktur der Interessenpositionen,
- e) die Machtstruktur.

1.3.1. Das Kommunikationsnetzwerk

Eine wichtige Dimension politischer Interaktion ist Kommunikation, oder anders ausgedrückt, der Austausch von Informationen; Akteure können gegenseitig problemorientiertes Wissen tauschen, wie Güter in einer arbeitsteiligen Gesellschaft dann getauscht werden, wenn der Tausch komparative Kostenvorteile (Ricardo) verspricht. Andererseits können über Kommunikationsbeziehungen auch Interessen und Präferenzen signalisiert, gemeinsame Ziele eruiert und gemeinsame Normen geschaffen werden [Knoke 1983].

Die verschiedenen Informationen können generell in zwei Kategorien eingeteilt werden: einerseits in 'technische bzw. wissenschaftliche' Informationen, andererseits in 'politische Informationen', welche sich auf die Präferenzen, Interessen und Strategien befreundeter oder gegnerischer Organisationen im Politikprozeß beziehen. Insbesondere bei innovativen, nichtstandardisierten Politikprozessen entsteht für die betroffenen und involvierten Akteure zunächst ein beträchtlicher Grad an Unsicherheit für rationale Handlungsentscheidungen. Der Aufbau eines bzw. der Einstieg in ein auf ein politisches Thema bezogenes Kommunikationsnetzwerks kann daher als Versuch interpretiert werden, mittels der Konstruktion dauerhafter und routinierter Kommunikationsverbindungen die Wahrscheinlichkeit zu erhöhen, bei Bedarf über qualitative und zeitige Informationen zu verfügen und damit die Entscheidungsunsicherheit zu minimieren. Gleichzeitig ermöglichen es diese Kommunikationsnetze bei Bedarf das gemeinsame Handeln zu koordinieren. So bemerkt Knoke [1983:9] *"Information exchanges serve as key mechanisms for coordination and con-*

trol over collective action."

Die Analyse der Kommunikationsstruktur einer Politikentwicklung kann wichtige Einsichten darüber vermitteln, wie eine Policy-Arena organisiert ist; ob die Akteure vielseitige Beziehungen eingehen, eng miteinander verflochten sind, oder ob die Arena fragmentiert oder gar atomisiert ist - die Akteure also zueinander relativ isoliert sind. Andererseits kann eine solche Analyse auch Machtdifferentiale aufdecken, welche sich in so universellen Beziehungen wie der Kommunikation verbergen. Akteure unterscheiden sich dort insbesondere in ihren strukturellen Positionen, und unterschiedliche Positionierungen im Kommunikationsnetzwerk haben sicherlich Auswirkung auf Qualität und Zeitigkeit von Informationen.

In unserer Meßstrategie der Kommunikationsstruktur orientierten wir uns an den netzwerkanalytischen Standardverfahren [vgl. Laumann/Pappi 1976; Knoke/Kuklinsky 1983; Burt 1982], nach denen die Gesamtstruktur klar spezifizierter Kommunikationsbeziehungen in 'Graphen' oder 'Matrizen' repräsentiert wird. In unserer mündlichen Befragung baten wir die jeweiligen Informanten der Policy-Organisationen anhand unserer Organisationsliste, "die Namen aller Organisationen, mit denen sie regelmäßigen Informationsaustausch über Angelegenheiten der Chemikalienkontrolle pflegten", zu nennen. Mittels dieser Informationen erstellten wir zunächst eine binäre, assymetrische, quadratische Matrix, in welcher eine Eintragung $a_{ij}=1$ bedeutete, daß die i-te Organisation mit einer j-ten Organisation in regelmäßigem Kommunikationsverhältnis in bezug auf Chemikalienpolitik stand. Auf der Grundlage dieser Matrix errechneten wir strukturelle Maßzahlen, welche einerseits Hinweise auf

Charakteristiken der Gesamtstruktur des Kommunikationsnetzes (wie z.B. Verbundenheit, Dichte, Cliquenstruktur), andererseits Hinweise auf vorteil- bzw. nachteilhaft positionierte Akteure im Netzwerk geben können.

Ein wichtiges Charakteristikum eines Kommunikationsnetzes ist die 'Verbundenheit' der Akteure untereinander: dies ist einmal die Frage, ob jeder Akteur von jedem Akteur - sei es auch über mehrere Stufen - erreichbar ist. Während bei sehr kleinen Netzen eine solche Frage leicht und ohne komplizierte mathematische Prozeduren über Pfeildiagramme beantwortbar ist, kann die Frage der 'Verbundenheit' eines großen Kommunikationsnetzes nur über die Errechnung einer sogenannten 'Erreichbarkeitsmatrix' oder 'Pfaddistanzmatrix' beantwortet werden [zur Berechnung vgl. Knoke/ Kuklinsky 1982:48].

Während die Erreichbarkeitsmatrix zeigt, ob ein Akteur A_i einen Akteur A_j in einer endlichen Reihe von Schritten erreichen kann, zeigt die Pfaddistanz jeweils die kürzesten Pfade auf, die jeweils zwei Akteure miteinander verbinden.

In unserer Analyse benutzten wir hierzu das von P. van Marsden entwickelte Programm DIGRAPH (welches innerhalb SONIS über ein Interface-Programm aufrufbar ist) und erhielten in diesem Zusammenhang das Ergebnis, daß das Policy-Akteur-Set des Chemikalienpolitik eine, im Sinne der Graphentheorie, "starke Komponente" bildet [Harary/Norman/Cartwright 1969:50ff]. Dies bedeutet, daß im Netzwerk des 'routinierten Informationsaustausches' jeder Akteur prinzipiell jeden anderen Akteur - wenn auch über Umwegen - erreichen kann. Kein Akteur ist also im In-

Informationsaustauschnetz der Policy-Akteure vollkommen isoliert. Etwas formeller ausgedrückt: jedes der 650 kombinierbaren Akteur-Paare $n \cdot (n-1)$ kann sich in einer Reihe endlicher Schritte gegenseitig erreichen. 48% der möglichen $n \cdot (n-1)$ Akteur-Paare können dies direkt, also in einer 1-stufigen Beziehung, wiederum 48% erreichen sich in 2-stufigen Beziehungen und nur 4% benötigen 3 Stufen.

Ein ähnlich starker Hinweis auf die hohe 'connectedness' des Kommunikationsnetzes ergibt der von der Soziometrie bekannte Dichte-Index, der die aktuellen Beziehungen eines Netzes zu den theoretisch möglichen $n \cdot (n-1)$ Beziehungen ins Verhältnis setzt: von $26 \cdot 25$ theoretisch möglichen Informationsaustausch-Beziehungen wurden 292 angegeben, was einen Dichte-Index von 0.45 ergibt. Im Vergleich zu Ergebnissen anderer Politikfeldanalysen wie beispielsweise bei Laumann/Knoke/Kim [1985: 9], wo Dichten von 0.30 errechnet wurden, ist dies relativ hoch. Unsere Angaben können wir aber insofern als relativ valide betrachten, da 65% der Nennungen gegenseitig waren.

Dieses Kriterium der gegenseitigen Nennung kann darüberhinaus noch als Identifikationskriterium von Cliques benutzt werden. In der Graphentheorie [Harary et al. 1969:207] wird eine Clique als eine vollkommen verbundene Zusammenhangskomponente definiert. Knoke /Kuklinsky [1982:57] erklären: "*A maximal strong component is a network subgroup in which each actor can at least reach every other actor directly or indirectly and no further actors can be added without losing this mutual reachability.*" Wird dieses Kriterium (direkte und indirekte Beziehungen!) auf das Kommunikationsnetzwerk angewendet, so bildet das ganze Policy-Akteur-Set eine einzige 'starke Zusammenhangskomponente'. Um doch eine

Anders als in der Cliques-Analyse werden Akteure dort nicht nur nach dem Kriterium der internen Verbundenheit zusammengefaßt und als eine, wie P. Kappelhoff [1984:464] dies bezeichnet, "*Zone relativer Verdichtung vom Rest des Netzwerks abgegrenzt*", sondern sie werden unter einem Gesichtspunkt aggregiert, der sowohl interne Verbundenheit als auch Beziehungen zu den übrigen Akteuren im Netz berücksichtigt [Kappelhoff 1984:464ff.] Jeder Akteur hat gewissermaßen ein einzigartiges Beziehungsprofil zu den übrigen $n-1$ Akteuren im Netz. Kommt es nun aber vor, daß Beziehungsprofile zwischen zwei oder mehreren Akteuren vollkommen gleich sind (d.h. sowohl die Beziehungen welche sie "senden" als auch "empfangen"), so besitzen diese Akteure strukturell äquivalente Positionen im Netz [Lorrain/White 1971:81]. Ein solches Kriterium ist allerdings für empirische Analysen recht restriktiv, denn absolut identische strukturelle Positionen lassen sich nur sehr selten herausarbeiten [vgl. Knoke/Kuklinsky 1982: 59]. Vor diesem Hintergrund ist daher von R. Burt eine Methode eingeführt worden, mittels derer die "strukturelle Äquivalenz" von Akteurpositionen mittels eines kontinuierlichen Gradmesser, der Euklidischen Distanz (die Summe der quadrierten Abweichungen zwischen den Akteur-Beziehungsprofilen), ausgedrückt wird. Sind zwei Beziehungsprofile vollkommen identisch, so nimmt dieses Maß den Wert 0 an, mit zunehmender Unähnlichkeit der Beziehungsprofile steigt dieser Wert [vgl. die Darstellung der Methode bei Burt 1982:42ff; Kappelhoff 1984:485ff und Knoke/Kuklinsky 1982:485ff].

Zur Analyse der Kommunikationsstruktur unter diesem Gesichtspunkt benutzen wir das Programm STRUCTURE von Burt, welches die kontinuierlichen, positions-strukturellen Distanzen zwischen den verschiedenen Akteurpaaren jeweils berechnet und anschließend die Akteure hierar-

chisch-agglomerativ 'clustert' [zur Clusteranalyse vgl. Schlosser 1976; Sodeur 1974; Everitt 1983]. Im folgenden Dendogramm ist das Ergebnis dieser Analyse ersichtlich. Die Distanzwerte stellen dabei jeweils Schwellenwerte dar, nach denen die verschiedenen Akteure paarweise und sukzessive nach dem Grad ihrer 'strukturellen Äquivalenz' zusammengefaßt werden [die Ziffern im Kopf des Dendogramms repräsentieren die Organisations-Nr. in Tabelle 6].

Schaubild 9

Die Ähnlichkeit der Beziehungsprofile im Kommunikationsnetz

[illegible]

In bezug auf ihr Kommunikationsprofil sind hier die zueinander ähnlichsten Organisationen die beiden Umweltverbände BBU und BUND, die später dann mit der Chemie-Gewerkschaft zusammengeclustert werden. Das zweitähnlichste Profil besitzen die EG und der CEFIC, das drittähnlichste schließlich OECD und BMI. Auf dem Schwellenwert 0.92308 ver-

den zusätzlich zu den schon angeführten Clustern, nun OECD, BMI, BMJFG, UBA und SPD zusammengeclustert. Ein weiteres Cluster auf dieser Schwelle bilden die stark wissenschaftlich-technisch orientierten Organisationen BAU, BMA, BGA, BGChemie und DFG.

Andere netzwerkanalytische Untersuchungsstrategien gehen nicht von der Gesamtstruktur des Kommunikationsnetzes aus, sondern haben eher die individuellen Positionen der Akteure im Auge. Sie bezwecken damit, Hinweise zu gewinnen, welche Akteure vorteilhaftere Stellungen im Netzwerk einnehmen, bzw. welche Akteure 'sozial isoliertere' Positionen besitzen [Burt1982:32ff]. Hierzu wurden in der Netzwerkanalyse insbesondere zwei Meßmodelle entwickelt: einerseits die verschiedenen Konzepte für 'Zentralität', andererseits das Konzept des 'Prestiges' (zur vergleichenden Diskussion dieser 'Prominence'-Maße generell siehe Knoke/Burt [1982]).

Der einfachste Index für Zentralität basiert auf dem Gedanken, daß die Position eines Akteurs in dem Maße zentral ist, wie er in alle übrigen Netzwerkbeziehungen involviert ist. Ein Maß hierfür ist die Zentralität 'based on Degree' (Grad-Zentralität): die Summe der Beziehungen, in die ein Akteur direkt involviert ist (ein- und ausgehende Beziehungen) bezogen auf die maximal möglichen Beziehungen eines Netzes, in die er involviert sein kann. Dieser Index kann als potentielle Kommunikationsaktivität interpretiert werden [vgl. Freeman 1978/79:221].

Ein Zentralitätsmaß, welches nicht nur die direkten Beziehungen, sondern auch die indirekten Beziehungen einrechnet, in die ein Akteur involviert ist, ist der von Bavelas [1951] entwickelte Index für Zentralität. Die-

ser weist nicht nur auf die direkte Kommunikationsaktivität eines Akteurs hin, sondern kann vor allem solche Hinweise geben, welche Personen in einem Kommunikationsnetz insoweit vorteilhaft positioniert sind, daß sie möglichst viele Akteure in möglichst geringen Entfernungen (Schritten) erreichen können. Operationalisiert wird dieses Konzept dadurch, daß aus der binären Ursprungsmatrix unserer Kommunikationsdaten eine Pfaddistanzmatrix errechnet wird, in welcher eine Eintragung $a_{ij} > 0$ bedeutet, daß sich die Akteure i und j in einer endlichen Zahl von Pfaden oder Schritten erreichen können. Ein Akteur ist in diesem Konzept in dem Maße zentral positioniert, als er die übrigen $n-1$ Akteure in möglichst geringen Schritten erreichen kann. Das einfachste Zentralitätsmaß ist daher das Inverse der Pfaddistanzsumme, die einen Akteur mit den übrigen $n-1$ Akteuren verbindet. Zur besseren Vergleichbarkeit kann dieser Wert dann noch auf die Gesamtsumme der Pfaddistanzen eines Netzes oder anderer Bezugsgrößen (z.B. Summe der kürzesten Distanzen; vgl. Freeman [1979])bezogen werden .

Ein drittes Zentralitätsmaß ist schließlich Freeman's Index für Zentralität 'based on betweenness', welcher insbesondere darauf Hinweis geben kann, in welchem Ausmaß Akteure strategische Stellungen im Netz besitzen, von welchen aus die Informationsflüsse kontrolliert werden können: *"A person in such a position can influence the group by withholding or distorting information in transmission."* [Freeman 1978/79: 221]. Operationalisiert wird diese Idee mittels eines Indexes, welcher ausdrückt, wie häufig ein Akteur auf einem 'geodesic' liegt, also der kürzesten Pfade bzw. Verbindungsglieder, welche zwei Akteure miteinander verbinden; und ein Akteur ist umso zentraler positioniert, je häufiger er auf solchen geodesischen Verbindungsgliedern liegt [Freeman 1979: 221ff;

vgl. die sehr verständliche Zusammenfassung bei Albach/Kless 1982:974ffl).

Zur Errechnung dieser Zentralitätsindizes benutzten wir das von P. v. Marsden geschriebene Programm CENTRAL, welches ebenfalls im Programmsystem SONIS implementiert ist. Hierzu wird das Netz zunächst in der Weise symmetrisiert, daß die 'nicht-reziproken' Beziehungen eliminiert werden und auf der Grundlage dieser symmetrischen Binärmatrix werden dann die Indizes errechnet.

Tabelle Nr. 6
Zentralität und Prestige der Policy-Akteure
im Netzwerk des routinierten Informationsaustauschs

NR.	NAME	RELATIVE ZENTRALITÄT			PRESTIGE
		Degree	Closeness	Betweenness	
1.	BMA	0.60	0.71	0.08	0.900
2.	BML	0.20	0.50	0.00	0.525
3.	BMI	0.44	0.64	0.13	0.775
4.	BMJFG	0.56	0.68	0.09	0.900
5.	BMWi	0.28	0.53	0.03	0.675
6.	BMFT	0.20	0.46	0.00	0.575
7.	BAM	0.28	0.56	0.00	0.475
8.	BAU	0.52	0.66	0.05	0.800
9.	BGA	0.36	0.58	0.01	0.700
10.	BBA	0.40	0.60	0.02	0.675
11.	UBA	0.64	0.74	0.19	0.975
12.	BR	0.24	0.52	0.01	0.575
13.	SRU	0.08	0.42	0.00	0.300
14.	SPD	0.12	0.48	0.00	0.325
15.	CDU	0.12	0.50	0.00	0.375
16.	FDP	0.24	0.56	0.01	0.475
17.	BUND	0.08	0.44	0.00	0.200
18.	BBU	0.12	0.45	0.00	0.175
19.	DIHT	0.04	0.42	0.00	0.200
20.	IGCPK	0.36	0.61	0.04	0.750
21.	VCI	0.60	0.71	0.19	1.000
22.	BGChemie	0.24	0.52	0.00	0.325
23.	DFG	0.48	0.64	0.04	0.775
24.	EG	0.24	0.56	0.04	0.525
25.	OECD	0.08	0.42	0.00	0.375
26.	CEPIC	0.08	0.55	0.00	0.250
Durchschnitt		0.29	0.56	0.03	0.561

Auf der Basis der Zentralitätsmaße hatten die Ministerien BMA, BMI, BMJFG und die Oberbehörden UBA, BAU etc., der VCI und die DFG die höchsten Punkte erreicht. Interessant ist, daß der VCI in bezug auf die Zentralität 'based on degree' als auch 'based on closeness' nach dem Umweltbundesamt - zusammen mit dem BMA - den zweiten Rang einnimmt. In

bezug auf die Zentralität 'based on betweenness' nimmt der VCI zusammen mit dem UBA die zentralste Position ein. Die übrigen Akteure - mit Ausnahme des BMI - folgen hier erst weit nach. Die Positionen der Umweltverbände und Parteien liegen in bezug auf alle drei Zentralitäts-Maße relativ periphär. Einzige, ebenfalls relativ gut positionierte Interessengruppe ist die IG-Chemie.

Eine andere Meßstrategie zur Bestimmung vorteilhafter Netzwerkpositionen ist das Konzept des 'Prestigs'. Dieses Maß summiert nicht bloß die Zahl direkter und indirekter Kontakte auf, sondern stellt zudem die Qualität der Beziehungen in Rechnung. Gleichzeitig berücksichtigt dieses Konzept die Assymetrie, die letztlich konstitutiv für alle Kommunikationsstrukturen ist [vgl. Burt/Knoke 1982:199; Burt 1982:35]. Ein Akteur besitzt nach diesem Konzept ein hohes Prestige, wenn er Beziehungsnennungen von Akteuren erhält, die gleichfalls prestigeträchtige Positionen besetzen. Ähnlich wie bei den Zentralitätsmaßen ergibt sich das Prestige aus der Summe der Beziehungen, in die ein Akteur direkt und indirekt involviert ist; die Beziehungen werden aber nicht über alle Akteure hinweg gleichmäßig gewichtet, sondern jede erhaltene Kommunikationsbeziehung ist gleichzeitig mit dem Prestige des 'Senders' bewertet, so daß sich das Prestige eines Akteurs aus der Summe aller bewerteten Beziehungen ergibt, die einen Akteur erreichen. Dies ist natürlich zunächst zirkulär, kann aber als ein Eigenwertproblem der Matrixalgebra gelöst werden.

Zur Errechnung des Prestigeindex normierten wir die Zeilen der assymetrischen Kommunikationsmatrix zunächst auf 1 und errechneten dann mit einer SONIS-Prozedur den zum größten Eigenwert der Matrix (λ_1) zuge-

hörige Eigenvektor. Dieses Maß (vgl. Tabelle 6, rechte Spalte) können wir in unserem Fall dahingehend interpretieren, daß es sozusagen die Qualität jedes Akteurs als 'Informant' ausdrückt, und daher einen Hinweis auf die Tauschposition der verschiedenen Akteure geben kann. In dieser Hinsicht dominiert der VCI sogar über das sonst gut positionierte Umweltbundesamt; ansonsten weist auch dieses Maß auf eine eindeutige Dominanz der Exekutive einerseits, und der Marginalität der Umweltverbände und des Parteiensystems andererseits, hin. Interessanterweise besitzen auch die IGCPK und die DFG relativ gute Positionen auf der Ebene des Netzwerk-Prestiges.

Bis jetzt wurden die Positionen der verschiedenen Akteurkategorien Staat, Wirtschaft, Wissenschaft etc. nur recht grob miteinander verglichen. Diese können präziser bestimmt werden, wenn das Kommunikationsnetz in Hinsicht auf die verschiedenen Akteurkategorien 'geblockt' wird, d. h. die zu einer jeweiligen Akteurkategorie zugehörigen Akteure zu einer Einheit zusammenfaßt werden. Hierzu werden allerdings nicht nur die Kommunikationsbeziehungen der 26 Policy-Akteure benutzt, sondern alle 47 in Tabelle 1 aufgeführten Politikfeldorganisationen, von denen zwar nur 42 befragt wurden, durch Symmetrisierung dieses Netzes erhielten wir aber auch Informationen über die nicht-interviewten. Der Block "Staat und Verwaltung" enthält also sämtliche Ministerien, Bundesoberbehörden, den Bundesrat und die intergouvernementalen Organisationen; der Block "Wirtschaft" die 3 Wirtschaftsorganisationen, der Block "Arbeit" die vier Gewerkschaften, der Block "Verbraucher" 2 Verbraucherverbände. Im Block "Umwelt" sind die 6 Umweltorganisationen zusammengefaßt; im Block "Parteien und Parlament" die drei Parteien und der Bundestag. Diese Zusammenfassung

gibt eine kondensierte Form der binären Ursprungsmatrix der Kommunikationsbeziehungen. Eine Eintragung $b_{ij} = n$ in dieser Blockmatrix bedeutet nun, daß zwischen dem i-ten und j-ten Block n Kommunikationsbeziehungen bestanden. Diese absoluten Beziehungen sagen nun wegen der jeweils unterschiedlichen Blockgröße wenig über die Intensität der Block-Beziehungen untereinander aus. Zur Vergleichbarkeit ist es deshalb nützlich, diese jeweils auf die theoretisch möglichen Kommunikationsverbindungen unter den jeweiligen Blöcken zu beziehen. Ein solches Bezugsmaß entspricht dem allgemeinen Dichteindex. Die folgende Tabelle zeigt die Ergebnisse dieser Analyse. Da das Kommunikationsnetz ja symmetrisiert wurde, braucht nur die obere Dreiecksmatrix dargestellt werden.

Tabelle 7
Dichten der
Kommunikationsbeziehungen zwischen Akteurkategorien

Blöcke	1	2	3	4	5	6	7
1 Staat (17)*	0.71	0.55	0.29	0.32	0.11	0.41	0.44
2 Wirtschaft (3)		0.67	0.25	0.17	0.28	0.39	0.50
3 Arbeit (4)			0.33	0.25	0.13	0.25	0.56
4 Verbraucher (2)				0.00	0.17	0.09	0.13
5 Umwelt (6)					0.80	0.09	0.21
6 Wissenschaft (11)						0.33	0.09
7 Parteien & Parlament (4)**							0.50

* Zahl der Organisationen im Block. ** 3 Parteien und der Bundestag.

Entsprechend dieser Blockmatrix existiert die dichteste Kommunikationsverflechtung zwischen den Umweltorganisationen (0.80). Die zweithöchste Dichte erreichen die staatlichen Organisationen untereinander mit 0.71, danach kommen die wirtschaftlichen Organisationen. Die höchste Inter-Block-Dichte (also Dichte der Verbindungen zwischen zwei Blöcken) besteht zwischen den Gewerkschaften und den Parteien/Parlament (0.56). Doch fast genau so hoch ist die Kommunikationsdichte zwi-

aschen dem Regierungs-/Verwaltungsbereich und den organisierten Wirtschaftsinteressen (0.55). Relativ gering integriert in das Kommunikationsnetz sind die Verbraucher- und Umweltinteressen. Vergleicht man die Beziehung zwischen dem Regierungs-/Verwaltungsbereich und den unterschiedlichen 'Organisierten Interessen', so wird auch hier die generelle Dominanz der Wirtschaftsinteressen deutlich: am höchsten ist hier die Dichte zwischen Staat und Wirtschaftsinteressen, danach folgen die Arbeitsinteressen. An dritter Position liegen die Verbraucher und an letzter Stelle die Umweltverbände.

1.3.2. Das Netz der institutionalisierten Beteiligung.

Ein wichtiger Aspekt der Politikformulierung sind Kommunikationskanäle, die nicht spontan entstehen oder abhängig vom jeweiligen situativen Kontext jeweils neu geknüpft werden, sondern die 'institutionalisiert', also organisatorisch auf Dauer gestellt werden. Die Komplexität heutiger Industriegesellschaften und deren feingliedrige Arbeitsteilung macht es undenkbar, daß Politiken von isolierten und nur auf sich gestellten, politischen Akteuren entworfen und formuliert werden. Sowohl in bezug auf Informationsbeschaffung als auch -verarbeitung sind die zuständigen Einheiten der Entscheidungsvorbereitung abhängig von funktionsfähigen Informationsbeschaffungssystemen, Kommunikations- und Koordinationsstrukturen. Dies gilt nicht nur für logistische Arrangements, welche den Zugriff auf entscheidungsrelevante Informationen organisatorisch abstützen, sondern auch für Informationssysteme, welche die Querkoordination der meist funktional selbständigen Aktionseinheiten des Regierungs- und Verwaltungsbereichs - über die hierarchischen Linien hinweg - ermöglichen.

Dieser gesamte Aspekt des Rückgriffs auf externe Informationen in der Vorbereitung von Entscheidungen wird gemeinhin 'Politikberatung' genannt. Josef Kölblle [1970:127] beschrieb diesen Zusammenhang wie folgt: *"Die zunehmende Komplizierung der gesellschaftlichen Verhältnisse hat die Vorbereitung von Entscheidungen der Bundesregierung mehr und mehr zu einer wissenschaftlichen Beratung der Politik werden lassen. Um sachgerecht wahrnehmen zu können, erwies sich schon früh der in der Ministerialverwaltung selbst angesammelte Sachverstand - trotz seiner Spezialisierung - auf die Dauer allein nicht als ausreichend. Die Entwicklung hat daher bereits seit einiger Zeit in zunehmendem Maße zur Einrichtung von Beratungsgremien aller Art in und bei den Regierungsressorts geführt."* Eine Form des Zugriffs auf externen Sachverstand ist diese 'institutionalisierte Politikberatung'; daneben gibt es natürlich andere Organisationsformen, welche von der Zusammenarbeit mit staatlichen und kommerziellen Forschungsinstituten, der Vergabe von Forschungsaufträgen und Gutachten bis hin zu informellen Gesprächen mit Experten reichen [vgl. Mayer/Görgen 1979].

Ein wichtiger Aspekt heutiger Politikorganisationen ist das Netzwerk der institutionalisierten Politikberatung. Solche Netze können heute in vielen fortgeschrittenen Industriegesellschaften - vor allem korporatistischer Prägung - beobachtet werden [vgl. J.P. Olsen 1981]. In der Bundesrepublik gibt es zwar keine genauen Zahlen, aber doch Schätzungen, wieviele solcher Gremien es im Bereich der bundesdeutschen Regierung und Verwaltung gibt; so wurden im Jahre 1969 in einer Erhebung des BMI insgesamt 264 Beratungsgremien - davon 190 bei den Bundesministerien und 74 bei den nachgeordneten Bundesbehörden - festgestellt [BT-Drucksache V/

4585 vom 14.7.1969 vgl. auch Schröder 1976]; in einer Antwort auf eine kleine Anfrage im Mai 1977 legte die Regierung dem Deutschen Bundestag eine Aufstellung vor, nach der es im Jahre 1977 im Bereich von Regierung und Bundesverwaltung 358 solcher Gremien gegeben hat, für welche ein Jahresetat von insgesamt 9,9 Mio DM veranschlagt worden war. [BT-Drs. 8/4841. Andere Untersuchungen, wie z.B. Süllo (1982) und eigene Recherchen weisen aber darauf hin, daß diese Zahlen nur eine Auswahl der insgesamt existierenden Gremien umfassen; Kommissionen und Arbeitskreise, deren Dauer kurzfristiger angelegt ist und deren Finanzierung nicht direkt über den Bundeshaushalt läuft, sind darin nicht aufgeführt.

Dieses nationale Gremiennetz wird noch überlagert von einem weitverzweigten und dichter verdenden internationalen Netzwerk institutionalisierter Partizipation an der Vorbereitung politischer Programme. Auch Mayer/Görgen [1979] weisen in ihrer empirischen Untersuchung über die wissenschaftliche Beratung der Bundesministerien auf Seminare und Kolloquien auf EG und OECD Ebene als weitere wichtige Informationsquellen für Ministerialbeamten hin [Mayer/Görgen 1979:37]. Ein instruktives Beispiel gibt das Bundesgesundheitsamt (BGA), das in einem Jahresbericht schreibt: *"Eine besondere Ausformung hat die wissenschaftliche Beratung des Bundesgesundheitsamtes durch die Mitarbeit in zahlreichen internationalen Organisationen erfahren. Die von der Bundesrepublik Deutschland seit 1951 eingegangenen zwischenstaatlichen Verpflichtungen haben dazu geführt, daß sie bei ihren Entscheidungen zunehmend Beschlüsse supranationaler und internationaler Gremien in Rechnung stellen muß. Oft werden diese Beschlüsse durch wissenschaftliche Kommissionen aufbereitet, die von den Mitgliedstaaten mit sachverständigen Delegierten beschickt werden."* BGA [1983:294]. Der BGA-Tätigkeitsbericht listet daraufhin 15 In-

ternationale Gremien auf, in denen das BGA über Mitarbeiter vertreten ist. Ein anderes Beispiel gibt die Bundesanstalt für Materialprüfung (BAM), die in einer eigens zu diesem Zweck hergestellten Broschüre sämtliche Organisationen und Institutionen (also auch private oder halbstaatliche) auflistet, in denen Mitarbeiter der BAM mitwirken. Insgesamt werden dort 931 Funktionen in nationalen Gremien, 91 in europäischen und 172 in internationalen Gremien angeführt [BAM 1981: 113].

Auch im Bereich der Chemikalienkontrolle läßt sich ein solches nationales und transnationales Netzwerk institutionalisierter Partizipation an der Entwicklung und Formulierung von Politiken herausarbeiten. So gibt es auch hier eine Fülle von Beiräten, Arbeitskreisen, Projekt- und Arbeitsgruppen, in denen wissenschaftlich-technische oder politische Aspekte der Chemikalienkontrolle erörtert werden. Einen Großteil dieser Gremien konnten wir mittels der Analyse von Sekundärliteratur oder verwaltungsinterner Dokumente herausarbeiten. Darüberhinaus konnten wir eine ganze Reihe von Gremien aufgrund unserer Befragung identifizieren (vgl. Frage 5a u. b Anhang). Insgesamt erlaubte uns dies, ein Set von Gremien zusammenzustellen, in welchem einerseits ganz generell Probleme bearbeitet werden, die eng mit der Thematik 'gefährlicher Stoffe' in Zusammenhang stehen, und andererseits Gremien, die speziell zur Formulierung bzw. Implementierung des Chemikaliengesetzes eingesetzt wurden. In der Tabelle 8 haben wir die verschiedenen Gremien - zusammen mit ihrem Bezugszeitraum und ihrer hauptsächlichlichen Zusammensetzung - aufgelistet.

Es wäre sicher überzogen, wenn wir aus der Beteiligungstruktur der verschiedenen Akteure an diesem Set direkt auf privilegierte Positionen

hinsichtlich des Zugangs zu den diversen Entscheidungszentren bzw. -stationen schließen wollten. Hierzu sind Status und Funktionen dieser Gremien zu disparat. So sind hier einerseits Gremien enthalten, die sich als reine Expertengremien in ihrer Arbeit auf ganz spezifische technische Regelungen beschränken (z.B. die MAK-Kommission), oder Beratungskommissionen, die nur Forschungs Koordinationsaufgaben im Chemikalienbereich wahrnehmen (z.B. die BMFT-Gremien). Andererseits ist hier

Tabelle Nr. 8
Gremien der institutionalisierten Beteiligung an
Politikformulierung und Implementation der Chemikalienkontrolle.

Nr.	Name des Gremiums	Zeitraum	Zusammensetzung
1.	Interministerielle Projektgruppe Umweltchemikalien beim BMJFG	1972 - 1976	Behörden, Wissenschaftler, Industrie, Interessengruppen
2.	Projektgruppe "Umweltchemikalien und Biozide" zum Umweltprogramm der Bundesregierung	1970 - 1971	ebd.
3.	Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen (AGU)	1971 -	Interessengruppen, Parteien
4.	Bund-Länder-Ausschuß für Umweltchemikalien (BLAU)	1975 -	Bundes- und Länderbehörden
5.	DFG-Senatsausschuß für Umweltforschung/ Ad hoc-Ausschuß "Umweltwirksamkeit von Chemikalien"	1977 - 1980	vorwiegend Wissenschaftler, aber auch Behörden und Industrie
6.	DFG-Kommission zur Prüfung gesundheitschädlicher Arbeitsstoffe (MAK-Kommission).	1953 -	Experten aus "Wissenschaft" und Industrie
7.	Ausschuß für gefährliche Arbeitsstoffe beim BMA/ bzw. der BAU (AgA)	1972 -	Behörden, Wissenschaft, Industrie und Gewerkschaften
8.	Beratungsgremien des BGA: - Ad-hoc Gruppen zum Chemikaliengesetz; - Zentrale Erfassungs- & Bewertungsstelle für Umweltchemikalien - Kunststoffkommission/ Kosmetische Erzeugnisse/ etc	1978 - 1974 -	Behörden, Wissenschaft Industrie ebd. ebd.
9.	Arbeitskreis Lagerung und Transport wassergefährdender Stoffe beim BMI	1970/71	Behörden, Wissenschaft und Industrie
10.	Interministerieller Arbeitsgruppe Chemikaliengesetz (IMAGChemG); Federführung: BMJFG und BMI	1978 -	Ministerien und nachgeordnete Behörden
11.	UBA-ad hoc-Gruppen zum Chemikaliengesetz	1978 -	Behörden, Wissenschaft
12.	BMFT-Beratungsgremien: "schädigende Arbeitsstoffe"; Methoden zur ökotoxikologischen Bewertung von Chemikalien"	1982 - 1978 -	und Industrie Wissenschaftler, Industrie,
13.	OECD-Arbeitsgruppen zum "Chemicals Programme"	1978 - 1980	Behörden, Industrie, Wissenschaft
14.	EG Arbeitsgruppe zur Klassifizierung, Verpackung & Kennzeichnung von gefährlichen Stoffen	1968 -	Behörden, Industrie
15.	Expertengruppe(n) der EG Kommission und Ständigen Vertretung "6. Änderungsrichtlinie"	1976 - 1979	Behörden, Industrie, Wissenschaft
16.	Beratergremium für umweltrelevante Altstoffe (BUA) bei der GDCH	1982	Industrie, Behörden, Wissenschaft
17.	BG Chemie Beratergremium "Verhütung von Gesundheitsschäden durch Arbeitsstoffe".	1980/81	Industrie, Behörden, Wissenschaft Gewerkschaft
18.	Beratungsgremium "Neue Stoffe" der Bewertungsstellen	1982	Behörden
19.	Koordinierungsgremium "Altstoffe" der Bewertungsstellen	1982	Behörden
20.	Expertengruppen zur Ausfüllung des Anhangs V der EG-Richtlinie 79/831/EWG	1979/80	Behörden, Industrie, Wissenschaft

Quellen: 1) BMJFG (1976); 2) BT-Drs VI/2710. 3) Korrespondenz; Interviews. 4) Schulze (1981). 5) DFG (1979); 6) DFG-Tätigkeitsberichte; DFG (1977ff). 7) §28 ArbStoffV vom 8.9.1975, (BGBI. I S.2493) 8) BGA-Jahresberichte; Interview 9) BT-Drs VI/2710. 10) Interview 11) Interview 12) BMFT Beratungsplan 1980. 13) UBA (1980) 14) Interview; Protokoll COM XI/568/74-f 15) Interview 16) Geschäftsordnung des BUA 17) Interview 18) Interview 19) Interview 20) UBA (1980).

auch ein Gremium wie die AGU enthalten, welche in der Umweltpolitik ganz generell die Rolle einer "Clearingstelle" zwischen den verschiedenen Umweltverbänden, Gewerkschaften, organisierten Wirtschaftsinteressen und den Parteien spielt, nach eigenen Aussagen also "Frühkoordination im vorparlamentarischen Raum" betreibt. Auch in diesem Gremium wurde die Chemikaliengesetzgebung in einem speziellen Ausschuß für "Technische Regeln" diskutiert. Darüberhinaus ist von der AGU zu Beginn der parlamentarischen Phase eine Forumsveranstaltung organisiert worden unter dem Titel "Umwelt und Chemie". [Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen 1979]. Dieses Gremium ist interessanterweise für Umweltverbände und Parteien die einzige institutionalisierte Kommunikationsverbindung zu den übrigen Policy-Akteuren. Neben den nationalen Gremien sind auch noch internationale Arbeitsgruppen bei der EG und OECD in dieser Aufstellung enthalten.

Bezüglich der Interpretation dieses aufgelisteten Gremiensets im Rahmen unseres analytischen Bezugsrahmens beschränken wir uns darauf, dieses Gremienset als institutionelle Grundlage einer Kommunikationsstruktur zu begreifen. Über die Beteiligung unserer Policy-Akteure an diesem Gremienset spannt sich ein institutionalisiertes Kontaktnetz zwischen den Organisationen auf, welches als eine *"Gelegenheitsstruktur für Kommunikation"* [Pappi/Melbeck 1984] zwischen den Policy-Akteuren betrachtet werden kann. Wenn beispielsweise das Umweltbundesamt und der VCI im selben Gremium beteiligt sind, so kann dieses Gremium als Plattform fungieren, auf der diese Organisationen in routinierter Weise zusammentreffen, Informationen austauschen, ihre gegenseitigen Präferenzen und Interessen signalisieren, und daher jeweils Einblick in die unterschiedlichen Positionen und Zwänge des anderen erhalten. Ein solches Netz-

werk, welches über institutionalisierte Beteiligung an Politikformulierungsgremien zwischen den verschiedenen Organisationen aufgespannt wird, kann daher unter Umständen als infrastrukturelle Grundlage des direkten Kommunikationsnetzes betrachtet werden, welches wir im vorhergehenden Kapitel erörtert hatten. Darüberhinaus kann auch hier die vorteilhafte oder nachteilhafte Positionierung der verschiedenen Akteure Hinweise auf Machtdifferentiale im Politikfeld bzw. 'policy-prozess' geben.

In der Netzwerkanalyse ist eine derartige Induktion eines Netzwerks aus einem 'bipartiten Graphen' besonders in der Analyse von personellen Verflechtungen zwischen Unternehmungen (interlocking directorates) [vgl. Fennema/Schijf 1978] und in der Gemeindesoziologie [Pappi/Melbeck 1984] angewandt worden. Auf unsere Fragestellung bezogen ist der Ausgangspunkt hier zunächst eine binäre Matrix, welche die Mitgliedschaftsbeziehungen zwischen Akteuren und Gremien repräsentiert. Die Zeilen dieser Matrix (die wir mit C bezeichnen) repräsentieren dann die Akteure (i), während die Spalten (j) die Gremien darstellen. Ein Element c_{ij} dieser Matrix C nimmt jeweils immer dann den Wert 1 an, wenn i Mitglied im Gremium j ist, und 0 wenn keine solche Beziehung existiert. Das induzierte Netzwerk der institutionalisierten Kommunikation zwischen den Akteuren ergibt sich dann aus der Multiplikation von C mit ihrer Transponierten; [Pappi/Melbeck 1984:569]. In Matrixschreibweise lautet dies:

$$K = C * C'$$

Das Resultat ist eine symmetrische, quadratische Matrix, in welcher

sowohl Zeilen als auch Spalten die Akteure repräsentieren. Eine Eintragung $k_{ij} > 0$ der Matrix K bedeutet dann, daß zwei Akteure i und j über das durch die Gremien aufgespannte Netz in Kontakt miteinander treten, bzw. genauer: in mindestens einem Gremium gleichzeitig Mitglieder sind. Aus den Daten über die Beteiligungsverhältnisse zwischen den Policy-Akteuren und den in der Tabelle 9 aufgelisteten Gremien ergibt sich folgende "institutionalisierte Kommunikationsstruktur", bei der, da sie ja symmetrisch ist, nur die obere Dreiecksmatrix dargestellt wurde.

Tabelle Nr. 9.
Institutionalisierte Kommunikationsstruktur der Policy-Akteure

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26
1 BMA	.	4	4	7	4	3	2	7	9	6	5		2							5	9	3	4	2	1	1
2 BML	.	5	6	5	5	2	5	8	7	7	2			1						4	7	1	4	3	3	2
3 BMI	.		6	3	5	1	4	8	5	8	1	1	1	2	1	1	1	1		5	8		2	2	2	1
4 BMJFG				5	6	4	6	10	7	7	1	3	1	2	1	1	1	1		7	12	3	5	3	2	2
5 BMWi					3	2	4	6	5	4		1								4	6	2	3	2	2	1
6 BMFT						2	4	5	6	6	1		1	2	1	1	1	1		5	6	2	2	2	2	2
7 BAM							3	5	3	2		1								4	5	2	1	2	2	2
8 BAU								9	7	7	1	2		1						7	7	4	3	3	3	2
9 BGA									11	11	2	2		1						9	16	3	5	3	3	2
10 BBA										8	1			1						6	9	2	3	3	3	2
11 UBA											2	1	1	2	1	1	1	1		6	9	1	3	3	3	2
12 BR															1						1		2			
13 SRU																				2	3	2	2			
14 SPD															1	1	1	1	1	1	1					
15 CDU																1	1	1	1	1	1		1			
16 FDP																	1	1	1	1	1					
17 BUND																		1	1	1	1					
18 BBU																			1	1	1					
19 DIHT																				1	1					
20 IGCPK																					12	5	2	3	3	2
21 VCI																						5	5	4	3	2
22 BGChemie																							2	1	1	1
23 DFG																										
24 EG																									3	2
25 OECD																										2

Auch in diesem Netzwerk gehören alle Akteure zu einer einzigen Zusammenhangskomponente. Im Gegensatz zur binären Kommunikationsmatrix in Kapitel 1.3.1 ist der Matrix in Tabelle 9 auch die Intensität der Verflechtung zwischen den Akteuren zu entnehmen. So sind beispielsweise der VCI und das Bundesgesundheitsamt in 16 der zwanzig genannten Gremien gleichzeitig Mitglieder; andere sehr hohe Verflechtungsintensitäten

existieren zwischen BMJFG und VCI; ebenso zwischen dem BMFJG und dem BMA.

Auf den ersten Blick kann erkannt werden, daß zwischen Regierung, Verwaltung und den mächtigsten Interessengruppen des Akteursets - den Wirtschaftsinteressen und Gewerkschaften - die intensivsten Verflechtungen bestehen. Genau wie bei der Analyse der Kommunikationsstruktur kann diese Beobachtung präzisiert werden, indem die verschiedenen Sektoren bzw. Interessenkategorien zu Matrixblöcken zusammengefaßt werden, und die absolute Zahl der Verflechtungen jeweils auf die maximal möglichen Verflechtungen bezogen werden. Hierzu werden aber, wie in Tabelle 7, nicht nur Netzwerkinformationen über die 26 Policy-Akteure, sondern über die gesamten in Tabelle 1 genannten 47 Politikfeldorganisationen verwendet. Hierbei interessieren uns allerdings nur binäre Daten; es ist somit nur von Bedeutung, ob zwischen jeweils zwei Organisationen mindestens eine Gremienverflechtung existiert.

Tabelle 10
Dichte der institutionellen Verflechtung
zwischen und innerhalb von Interessenkategorien und Sektoren.

Blöcke	1	2	3	4	5	6	7
1. Regierung & Verwaltung (17)	0.85	0.67	0.46	0.35	0.20	0.53	0.25
2. Wirtschaft (3)*		0.67	0.50	0.33	0.56	0.36	0.50
3. Gewerkschaften (4)			0.50	0.00	0.42	0.41	0.37
4. Verbraucher (2)				0.00	0.00	0.18	0.00
5. Umwelt (6)					0.67	0.00	0.63
6. Wissenschaft (11)						0.42	0.05
7. Parteien und Parlament (4)							0.50

* Zahl der Organisationen in Klammer

Ein weiterer analytischer Aspekt in der Betrachtung der institutionalisierten Kommunikationsstruktur ist die Netzwerkposition der einzelnen Akteure. Dabei interessiert uns nicht, wie häufig zwei Akteure jeweils über Gremien verbunden sind, sondern nur ob eine solche

Beziehung existiert oder nicht. Wir kodieren die Ausgangsmatrix in Tabelle 9 somit in der Weise um, daß eine Eintragung c_{ij} den Wert 1 annimmt, wenn eine oder mehrere institutionelle Verbindungen zwischen Akteuren existieren, und den Wert 0, wenn keine Beziehung existiert. Diese binäre Matrix unterwerfen wir dann derselben Zentralitäts-Analyse, wie in Kapitel 1.3.1; (allerdings nicht auf Prestige, da dieses Maß im gegenwärtigen Zusammenhang schwer zu interpretieren wäre).

Die Zentralität der Akteurpositionen in bezug auf 'Grad' und 'Nähe' sind die einzigen Aspekte die uns in der folgenden Analyse interessieren werden. Die Ergebnisse dieser Analyse sind in der Tabelle 11 dargestellt.

Tabelle Nr. 11.
Zentralität der Policy-Akteure
im Netzwerk institutioneller Verflechtungen

Nr.	Akteure	Gesamtnetz		P ¹ formulierung		Implementation	
		Grad	Nähe	Grad	Nähe	Grad	Nähe
1.	BMA	.72	.78	.60	.71	.60	.57
2.	BML	.76	.81	.76	.81	.56	.56
3.	BMI	.96	.96	.84	.86	.60	.57
4.	BMJFG	1.00	1.00	1.00	1.00	.60	.57
5.	BMWi	.72	.78	.72	.78	.00	.33
6.	BMFT	.96	.96	.96	.96	.56	.56
7.	BAM	.72	.78	.68	.76	.56	.56
8.	BAU	.80	.83	.80	.83	.60	.57
9.	BGA	.80	.83	.80	.83	.64	.58
10.	BBA	.76	.81	.76	.81	.56	.56
11.	UBA	1.00	1.00	.96	.96	.60	.57
12.	BR	.44	.64	.44	.64	.00	.33
13.	SRU	.48	.66	.40	.63	.20	.46
14.	SPD	.44	.64	.44	.64	.00	.33
15.	CDU	.68	.76	.68	.76	.00	.33
16.	FDP	.44	.64	.44	.64	.00	.33
17.	BUND	.44	.64	.44	.64	.00	.33
18.	BBU	.44	.64	.44	.64	.00	.33
19.	DIHT	.44	.64	.44	.64	.00	.33
20.	IGCPK	.96	.96	.96	.96	.60	.57
21.	VCI	1.00	1.00	1.00	1.00	.64	.58
22.	BGChemie	.68	.76	.68	.76	.20	.46
23.	DFG	.68	.76	.68	.76	.00	.33
24.	EG	.64	.74	.60	.71	.56	.56
25.	OECD	.64	.74	.60	.71	.56	.56
26.	CEFIC	.64	.74	.56	.69	.56	.56
Durchschnitt		.70	.79	.68	.77	.35	.48

Wir haben darüberhinaus das Netz in zwei Unternetze disaggregiert, welche jeweils durch die Politikformulierungsgremien und Implementationsgremien aufgespannt werden. Als 'Politikformulierungsgremien' betrachten

wir diejenigen Gremien, die zur Zeit der Politikformulierungsphase aktiv waren. Dies bedeutet nicht, daß diese dann notwendigerweise direkt in den Policy-Process involviert sein mußten, sondern ihre bloße Existenz reicht ja aus, als institutionelle Infrastruktur für Kommunikation der Policy-Akteure zu dienen. Als solche haben wir in Tabelle 8 die Gremien Nr. 3 bis 13 und 15 betrachtet. Als Gremien der Politikimplementation werden die Gremien 16 bis 20 angesehen.

Auch in diesem Netz gehören die Spitzenreiter des Kommunikationsnetzes aus Kapitel 1.3.1. zu den zentralsten Organisationen. Auffallend ist, daß der VCI zusammen mit dem im Gesetzgebungsprozeß federführenden Ministerium BMJFG und BMI in allen drei Netzen die zentralsten Positionen einnehmen. Auch hier liegen die Umweltverbände und Parteien (mit Ausnahme der CDU) weit unter dem Durchschnitt,

Eine weitere Fragestellung zur Analyse der Kommunikationsstruktur zwischen den Policy-Akteuren ist, welcher Teil der in der Befragung direkt berichteten Kommunikationsbeziehungen (Kapitel 1.3.1.) auf die durch das Gremiennetz aufgespannte, institutionelle Struktur zurückgeführt, d.h. "erklärt" werden könnte. Hierzu bilden wir zunächst die Schnittmenge zwischen den durch das Kommunikationsnetz berichteten Beziehungen und zwischen dem durch Gremienbeziehungen aufgespannten Netz. Da das Netz der institutionalisierten Beziehungen aus Prinzip schon symmetrisch ist, ist auch das Kommunikationsnetz zu symmetrisieren. Dies geschieht hier in derselben Weise wie in der Kommunikationsstruktur-Analyse im

vohergehenden Punkt: wenn einer der beiden Kommunikationspartner über eine Beziehung berichtet hat, wird eine gegenseitige Kommunikationsbeziehung angenommen.

Die Schnittmenge zwischen dem Kommunikations- und dem Gremiennetz erhalten wir durch die Addition der beiden Binärmatrizen, wobei jede Eintragung der Ergebnismatrix genau dann zur Schnittmenge gehören wird, wenn diese den Wert 2 annimmt. Hier erfahren wir, daß sich 88% der Kommunikationsbeziehungen zwischen Akteuren mit institutionellen Kontakten überlappen. Dies bedeutet nun nicht, daß schon 88% der direkt berichteten Kommunikationsbeziehungen durch das institutionelle Netz erklärt werden könnten. Genauso können Akteure trotz bestehender institutionellen Verbindung keine Kommunikationsbeziehungen über Chemikalienkontrolle unterhalten. Zur statistischen Analyse des Zusammenhangs dieser beiden Netze benutzen wir deshalb ein relativ einfaches Zusammenhangsmaß: den Korrelationskoeffizienten ϕ (phi) für 2x2-Tabellen [vgl. Bohrnstedt/Knoke 1982:311f.].

Tabelle 12:

		Gremien-Netzwerk		
		nein	ja	Summe
Kommunikations- netzwerk	ja	46	349	395
	nein	148	187	255
Summe		194	456	650

$$\phi = .50$$

Der hierdurch erhaltene Wert ist relativ hoch, wenn dabei bedacht wird, daß in unserem Falle ϕ maximal 0.8118 annehmen kann (wenn alle Kommunikationsbeziehungen mit institutionellen Beziehungen überlappen würden). Korrigieren wir unseren Wert dementsprechend ($\phi_{adj} = \phi / \phi_{max}$) (vgl. Bohrnstedt/Knoke 1982:312), so erhalten wir ein ϕ_{adj} von .61, welches

auf einen relativ engen Zusammenhang zwischen den beiden Netzen hinweist. In der Tat scheint das Gremiennetz eine wichtige Rolle für die persönlichen Kontakte zwischen den verschiedenen Vertretern der Policy-Organisationen zu spielen. Über diese Kanäle kennt sich das gesamte Set der 'policy-maker' persönlich. Der verschiedenen Akteure verfügen so über Informationen hinsichtlich der Eigenarten, besonderen Interessenpositionen und Handlungsbedingungen der übrigen Akteure, was für den Aufbau stabiler korporatistischer Austauschverhältnisse eine wichtige Voraussetzung ist. In Punkt II.2.2.4 sind wir davon ausgegangen, daß die Arrangements, die Regierung und die wichtigsten organisierten Interessen in der Politikformulierungsphase eingehen, vor allem 'politischen Kredit' involvieren und somit ohne Vertrauensverhältnisse nicht auskommen. Es scheint, daß gerade das Gremiennetz der 'institutionalisierten Partizipation' ein sehr fruchtbares Milieu herstellt, in dem solche vertrauensvollen Beziehungen besonders gut 'gedeihen'.

1.3.3. Ressourcenaustausch-Netze

Neben Kommunikations- und Kontaktnetzen zwischen den Policy-Akteuren lassen sich auch Verbindungen herausarbeiten, über welche die Policy-Akteure Ressourcen austauschen und hierüber voneinander abhängig werden können. Auch in der Policy-Arena ist in der Regel kein Akteur vollkommen selbstgenügsam. Oft ist der Zugang zu bestimmten Ressourcen auf einige wenige Akteure beschränkt. Andererseits tauschen viele Akteure auch dann, wenn sie potentiell die Kapazität hätten, beispielsweise Informationen selbst zu erarbeiten, es jedoch unter dem Gesichtspunkt der komparativen Kostenvorteile günstiger ist, diese Ressourcen von

anderen Akteuren zu beschaffen. Hat sich der Tausch verallgemeinert, so entsteht ein zusätzlicher Zwang zur Arbeitsteilung und Spezialisierung. Dieses so entstehende Netz gegenseitiger Abhängigkeiten können wir unter mehreren Gesichtspunkten analysieren. Einerseits hinsichtlich seiner strukturellen Ausprägung: Wie dicht ist das Netz? Lassen sich spezifische Verfügbarkeitsprofile in bezug auf die verschiedenen Ressourcentypen herausarbeiten? Andererseits unter positionellen Gesichtspunkten: Wie sind die Akteure im Ressourcen-Austauschnetz positioniert? Lassen sich Machtdifferentiale herausarbeiten?

Ein schwieriges Problem in der Analyse von Ressourcenstrukturen ist das Datenerhebungs- und Meßproblem. Ressourcenbeziehungen (z.B. finanzielle Transfers) gehören offenbar zu den sensitivsten Beziehungen, die meist tunlichst geheim gehalten werden. Emprische Analyse kann sich daher wenig auf sogenannte 'Realgüterflüsse' beziehen, sondern - wie die ganze Umfrageforschung überhaupt - nur auf Beziehungen, über welche sich die befragten Akteure eine Vorstellung machen können, und dazu bereit sind, darüber zu berichten. Ein pragmatisches Vorgehen vor diesem Hintergrund ist die Forschungsstrategie von Laumann/Knoke/Kim [1985], die wir auch in dieser Studie verfolgten.

Orientiert am Vorgehen von Laumann/Knoke/Kim [1985] wurden den Informanten der Policy-Organisationen folgende Fragen gestellt:

1. Für den Entscheidungsprozess zum Chemikaliengesetz waren wissenschaftliche und technische Informationen von zentraler Bedeutung.

a) Von welcher der in der Liste genannten Organisationen erhält Ihre Organisation normalerweise wissenschaftliche und technische Informationen.

b) an welche Organisationen liefert Ihre Organisation solche Informatio-

nen.

2. a) Würden Sie mir bitte die Organisationen auf der Liste nennen, die von Ihrer Organisation finanzielle Zuwendungen als Zahlung für Dienstleistungen, als Mitgliedsbeiträge oder Spenden erhalten.

b) Von welchen dieser Organisationen erhält ihre Organisation solche Zuwendungen.

Auf der Grundlage dieser Umfragedaten können die Ressourcenflüsse analog zum Konradieffschen Input-Output-Modell in einer Matrix dargestellt werden, in der die in den Matrixzeilen genannten Organisationen an die in den Spalten aufgeführten Organisationen liefern - die Spaltenorganisationen also von den Zeilenorganisationen abhängig sind. Die Umfragedaten wurden so zunächst in vier Matrizen dargestellt: für jeden Austauschtypus eine binäre Sender- und Empfängermatrix. Behauptete ein Policy-Akteur A_i , er erhalte wissenschaftlich-technische Informationen von einem Akteur A_j , so wurde dies mit 1 kodiert, während 'Keine Beziehungen' mit dem Wert 0 kodiert wurde. Nachdem wir zwei dieser Matrizen transponiert hatten, um 'Sender' und 'Empfänger' von Ressourcen jeweils kompatibel zu machen, addierten wir die 4 Matrizen zu einer einzigen Ressourcenaustauschmatrix, bei der die Eintragungen Werte von 0 bis 4 annehmen konnten [vgl. zu dieser Vorgehensweise Laumann/Knoke/Kim 1985:91]. Die Addition einer jeweiligen Austauschmatrix (wissenschaftliche Informationen; finanzielle Transfers) mit ihrer Transponierten hat zur Folge, daß gegenseitig berichtete Ressourcenaustauschbeziehungen in jeder Matrix den Wert 2 annehmen, nichtreziproke Beziehungen den Wert 1 und keine Beziehungen den Wert 0; eine 4 in der Gesamtmatrix hätte also bedeutet, daß zwischen zwei Akteuren beide Ressourcentypen reziprok genannt wurden. Diese Matrix wird die Basis der folgenden Analyse

darstellen.

Als ein wichtiger struktureller Aspekt des Ressourcenaustausch-Netzes interessiert uns zunächst, ob auch sämtliche Organisationen in das Austauschnetz eingebunden sind, oder ob einige Akteure isoliert sind. Darüberhinaus interessiert uns die Intensität der Austauschverflechtungen, welche wir über den Indikator der Netzwerk-Dichte messen können. Hierbei ist zunächst die Bewertung der Beziehungen unwichtig. Interessieren wird uns daher nur eine binäre Version der Ressourcenmatrix, welche darüber aussagt, ob überhaupt Beziehungen existieren, in welcher daher alle Matriceintragungen die größer als 0 sind den Wert 1 annehmen. In einer Komponentenanalyse können wir feststellen, daß auch in diesem Netz das gesamte Policy-Akteur-Set eine einzige Zusammenhangskomponente bildet. Das binäre Ressourcennetz berichtet von einer Gesamtheit von 272 Beziehungen, was bei 650 theoretisch möglichen Beziehungen einen Dichteindex von .42 ergibt; ein Wert, der erstaunlicherweise nicht sehr viel niedriger als die Dichte des Kommunikationsnetzes (.45) in Kapitel 1.3.1. liegt.

Ein wichtiger Gesichtspunkt, unter den wir die Analyse des Ressourcenaustauschnetzes stellen ist die unterschiedliche Positionierung der Akteure in diesem asymmetrischen Netz. Hier unterscheiden sich die Akteure im Grad ihrer Abhängigkeit von anderen Akteuren, bzw. im Ausmaß, in dem andere Akteure von ihnen abhängig sind: wir nennen dies die Tauschposition. Ein gegebener Akteur hat offenbar in dem Maße eine "zentrale", starke oder "prominente" Tauschposition, als viele andere Akteure in größerem Umfange von ihm Ressourcen beziehen als dieser von ihnen. Zur quantitativen Bestimmung der Tauschposition bietet sich der

sogenannte Prestigeindex an. Dieser Index, den wir schon in Punkt 1.3.1 eingeführt hatten, stellt - anders als die Zentralitätsindizes - besonders die Assymetrie der Austauschbeziehungen in Rechnung. Während Zentralitätsindizes im Prinzip nicht unterscheiden, ob ein Akteur "Sender" oder "Empfänger" von Beziehungen ist, wertet der Prestigeindex nur empfangene Beziehungen, welche selbst wieder mit den 'empfangenen' Beziehungen der Sendern gewichtet werden. Auf Ressourcenaustauschbeziehungen bezogen bedeutet dies entsprechend umgekehrt, daß ein Akteur in dem Maße eine starke Tauschposition einnimmt, wie er selbst wenige Ressourcen von seiner Umwelt bezieht, aber viele Ressourcen an Akteure liefert, die ihrerseits wiederum viele Ressourcen an andere Akteure liefern. Formell ausgedrückt werden also die Ressourcen, die ein Akteur A an einen Akteur B liefert, in dem Umfang gewichtet, in dem Akteur B Ressourcen an Akteure X Y Z liefert. Wie wir weiter oben schon bemerkt haben, ist dies ein zirkuläres Problem, welches nur über eine Art 'Gleichgewichtsanalyse' des Tauschnetzes gelöst werden kann. Laumann et al. [1985:9] drücken diesen Zusammenhang so aus: "*..each organization's prestige prominence was determined jointly with every other organization's prominence.*" Mathematisch ist dies über die Errechnung des linken Eigenvektors einer Matrix (der Eigenvektor zum größten Eigenwert einer Matrix) möglich, eine Prozedur die vereinfacht werden kann, wenn die Reihen der Matrix auf die Summe 1 normiert werden, der größte Eigenwert also 1 ist.

Das Gesamtressourcennetz wurde daher mit dem SONIS-Programmsystem zunächst reihennormiert. Aus dieser modifizierten Matrix wurde dann der Eigenvektor zum Eigenwert 1 der Matrix errechnet. Das Ergebnis dieser Analyse ist in Tabelle 13 dargestellt. Zum Vergleich errechneten wir

zusätzlich noch den einfachsten Index, der zur Quantifizierung einer Netzwerkposition benutzt werden könnte: den Außengrad. Dieses Maß summiert einfach die direkten Ressourcenlieferungen eines jeden Akteurs auf. Zur besseren Vergleichbarkeit wurden die Werte dieses Indexes reskaliert und sämtliche Werte auf den Maximalwert bezogen.

Beide Indexe geben in etwa ein ähnliches Bild wieder und schreiben dem VCI, der DFG und dem BMA die 'stärkste' Tauschposition zu. Die starke Position der DFG legt nahe, daß hier vor allem die 'wissenschaftlichen Informationen' stark ins Gewicht fielen. Ebenfalls interessant ist, daß die beiden mächtigsten Verbände VCI und IGCPK auch hier in ihrer Akteurekategorie prädominant sind. Unterschiede zwischen den beiden Indizes zeigen sich vor allem auf den mittleren Positionen. So hat das Umwelt-

Tabelle Nr. 13
Die Tauschposition der Policy-Akteure

Nr.	Akteure	Prestigeindex	Außengrad
1.	BMA	.77	.63
2.	BML	.32	.33
3.	BMI	.33	.40
4.	BMJFG	.55	.48
5.	BMWi	.21	.25
6.	BMFT	.30	.28
7.	BAM	.62	.43
8.	BAU	.67	.55
9.	BGA	.39	.38
10.	BBA	.49	.48
11.	UBA	.46	.55
12.	BR	.51	.38
13.	SRU	.25	.28
14.	SPD	.03	.03
15.	CDU	.03	.03
16.	FDP	.03	.03
17.	BUND	.01	.05
18.	BBU	.06	.08
19.	DIHT	.03	.03
20.	IGCPK	.59	.55
21.	VCI	1.00	1.00
22.	BGChemie	.29	.20
23.	DFG	.79	.68
24.	EG	.36	.33
25.	OECD	.32	.28
26.	CEPIC	.31	.20
Durchschnitt		.37	.34

bundesamt zwar einen gleich großen Außengrad wie die BAU, letztere

erhält aber beim Prestigemaß einen höheren Wert als das Umweltbundesamt. Dies ist offenbar dadurch bedingt, daß die BAU auch wissenschaftliche Informationen an gut positionierte Akteure wie VCI und DFG liefert und das Umweltbundesamt offenbar nicht.

Bisher hatten wir - aus struktureller Perspektive - das Tauschnetz der Ressourcen "Geld" und "Wissenschaftliche Informationen" betrachtet. Neben diesen gibt es noch eine ganze Reihe anderer Ressourcen, die als Machtmittel fungieren und die Organisationen bzw. Policy-Akteure in die Lage setzen, entsprechend ihren Interessen 'Policy-Ereignisse' zu beeinflussen bzw. zu kontrollieren. Diese Ressourcen unterscheiden sich in vielen Gesichtspunkten. Zum einen sind nur einige dieser Ressourcen tausch- und übereigenbar, wie "Geld" oder "Informationen". Manche Ressourcen wie Entscheidungskompetenzen, öffentliche Autorität und Legitimität sind an Ämterpositionen, also an Institutionen gebunden und verlieren ihren Wert, wenn ein anderer Akteur sie nutzen würde. Andererseits sind bestimmte Ressourcen wiederum an bestimmte Interessenkategorien gebunden. So können z.B. Umweltverbände in einem Kontext der Erstarkung des Umweltbewußtseins auf spontane Weise über gutes Ansehen in der Öffentlichkeit verfügen, ohne - wie beispielsweise die organisierten Wirtschaftsinteressen - Millionenbeträge in Public-Relations-Feldzüge investieren zu müssen, um das schon relativ schlechte Image etwas 'aufzupolieren' bzw. es nicht noch schlechter werden zu lassen.

Wir gehen davon aus, daß ein jeder Akteur über eine ganz spezifische Ressourcenausstattung verfügt, die ihn strukturell von anderen Akteuren unterscheidet. Zur empirischen Erforschung dieser Ressourcenstruktur haben wir ein ähnlich exploratives Vorgehen wie Laumann/Pappi (1976:195)

gewählt. In unserer Befragung legten wir den Informanten eine Liste von 9 Ressourcen vor, die als bedeutsam für die Einflußnahme auf eine Politikentwicklung erachtet wurden. Diese sind:

1. Expertenwissen.
2. Finanzielle Ressourcen.
3. Personal und technische Einrichtungen.
4. Entscheidungskompetenz bedingt durch wichtige Position in der Staatsorganisation.
5. Gute Beziehungen zu einflußreichen Organisationen.
6. Fähigkeit, im Rahmen seines Organisationsbereichs für die Unterstützung einer Politik zu sorgen.
7. Hoher Repräsentationsgrad/ bzw. Organisationsgrad
8. Fähigkeit die Öffentlichkeit zu mobilisieren.
9. Gutes Image in der Öffentlichkeit.

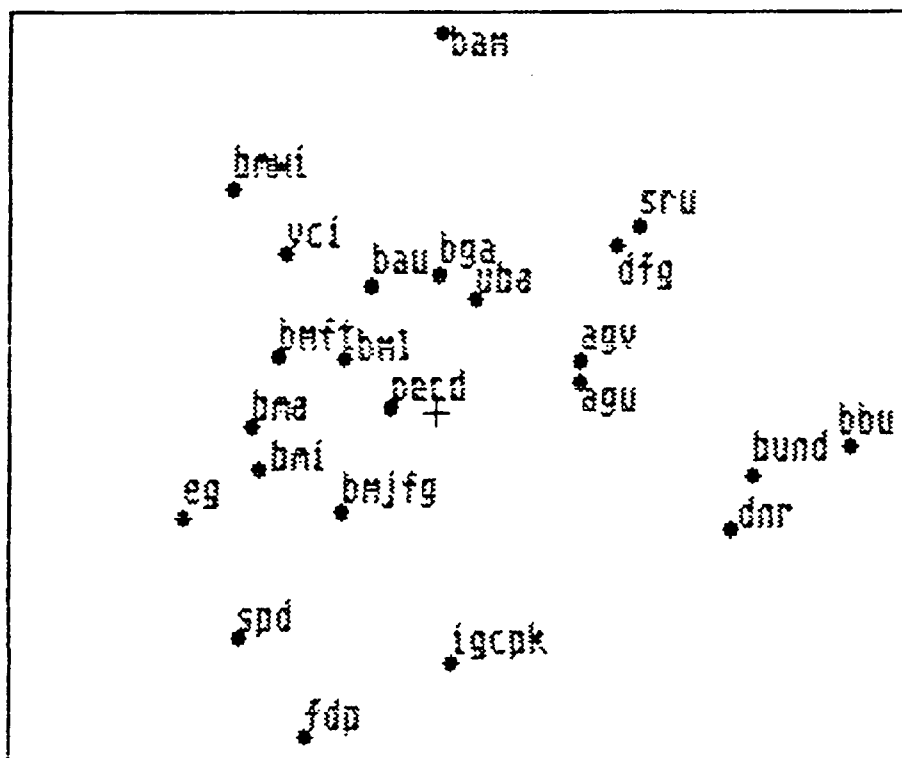
Ein jeder Informant wurde dann gebeten, für möglichst 5 (gut bekannter) Organisationen zu beurteilen, über welche Ressourcen diese verfügen bzw. nicht verfügen. Die Urteile wurden in eine Diskriminanzmatrix eingetragen, worin die Zeilen Organisationen und die Spalten die Ressourcen repräsentierten. Urteilte ein Informant, daß eine Organisation über eine oder mehrere der genannten Ressourcen verfügt, so kodierten wir dies mit 1, wenn nicht, mit 0. Die absoluten Urteilswerte transformierten wir sodann in relative Häufigkeiten, wobei wir die Zeilenvektoren durch die Zahl der Urteile dividierten, die eine Organisation erhielt. Wir ließen allerdings hier Organisationen unberücksichtigt, die von weniger als drei Informanten beurteilt wurden.

Die Zeilenvektoren der Ressourcenmatrix sind als die spezifischen Ressourcenprofile zu interpretieren, in welchen sich die Akteure unter-

scheiden. Zur quantitativen Bestimmung dieser 'Unähnlichkeiten' bzw. 'Distanzen' wurden dann für jedes mögliche Akteurpaar die Euklidischen Distanzen zwischen den Ressourcenprofilen errechnet. Die so erhaltene Distanzmatrix unterwarfen wir einer Smallest Space Analysis; d.h. einer nicht-metrischen Multidimensionalen Skalierung mit dem von E. Roskam geschriebenen Programm MINISSA(N) aus der MDS(X) Serie [Coxon et al. 1981]. Ergebnis war eine zweidimensionale Lösung mit einem Stresswert von 0.14, der eine relativ gute Passgüte ausdrückt. Das Skalogramm ist in Schaubild 10 dargestellt. Die Distanzen zwischen den verschiedenen Organisationen drücken dabei die Unähnlichkeit der Akteure in bezug auf ihre im Politikfeld perzipierte Ressourcenausstattung aus.

Schaubild 10

Die Ähnlichkeit der Akteure in bezug auf Ressourcen

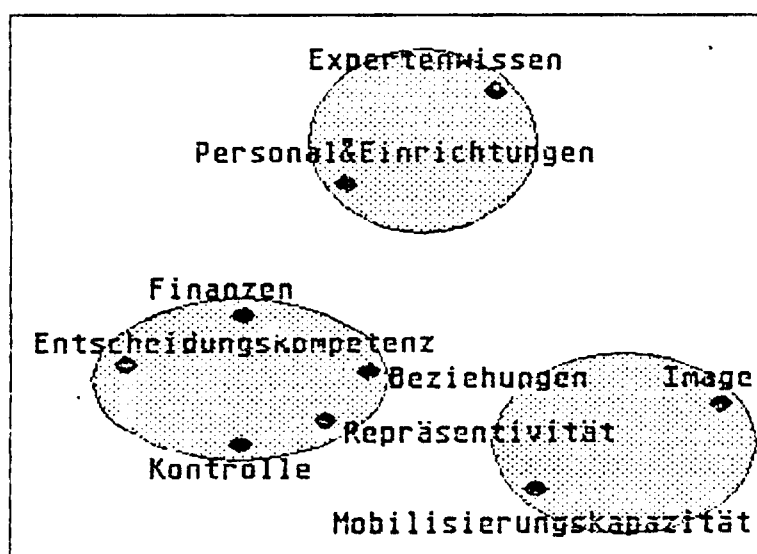


Die horizontale Achse des Schaubilds ist als Unähnlichkeit in punkto

Verfügbarkeit über Ressourcen zu interpretieren, die wichtig für eine prominente Position in der öffentlichen Arena sind (Mobilisierungsfähigkeit, Image). Interessant ist hier, daß die EG in diesem Zusammenhang die schwächste Position einnimmt. Die privilegiertesten Positionen in bezug auf diese 'Öffentlichkeits'-Ressourcen nehmen offenbar besonders jene Akteure ein, die eng mit Umweltinteressen verbunden sind. Die Umweltverbände sind hier herausragend; aber auch SRU und DFG, welche im Gesetzgebungsprozess pointierte ökologische Positionen vertraten, kontrastieren sich in dieser Hinsicht zu den staatlichen Institutionen. Beachtenswert in diesem Zusammenhang ist auch die Positionierung des UBA, das sich im Vergleich zu den übrigen staatlichen Institutionen besonders durch die Verfügbarkeit dieser genannten Ressourcen auszeichnet. Die vertikale Achse schließlich drückt die Distanz besonders in bezug auf den Besitz solcher wissenschaftlich-technischen Ressourcen wie "Expertenwissen", "Personal und technische Einrichtungen" aus. Hier müssen allerdings die Positionen von BAM und BMWi mit Vorsicht betrachtet werden, da die Werte dieser Organisationen nur über jeweils 3 Beurteilungen zustande gekommen sind. Hätte eine größere Anzahl von Informanten diese Organisationen beurteilt, hätten diese beiden Akteure wahrscheinlich keine so hohen Werte in bezug auf die wissenschaftlich-technischen Ressourcen erzielt. Generell belegen auf dieser Dimension sowohl der VCI, forschungsnahe Ministerien (BMFT, BML), Oberbehörden und wissenschaftliche Organisationen eine prominente Position. Im Kontrast dazu verfügen offenbar die Parteien, die IGCPK und der Verbraucherverband über die geringsten Ressourcen dieser Kategorie. Der Bundesrat, die CDU, der DIHT, die BGChemie und der CEFIC blieben in dieser Analyse unberücksichtigt, da diese weniger als 3 Beurteilungen erhielten.

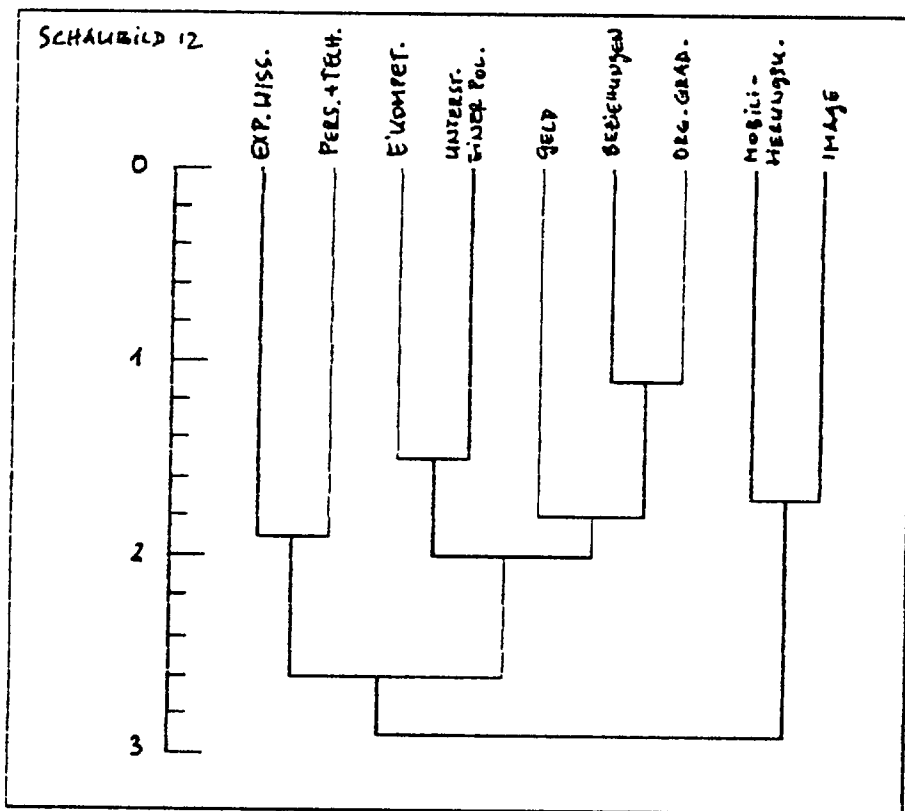
Ein weiterer Aspekt der Ressourcenstruktur ist die Ähnlichkeit bzw. Unähnlichkeit der Ressourcen bzw. Ressourcenkategorien untereinander in bezug auf ihre Distribution auf die verschiedenen Akteure. Konnten schon im vorhergehenden Abschnitt verschiedene Ressourcenkategorien in bezug auf ihre 'Träger' (die Akteure) gruppiert werden, so kann diese Strukturbetrachtung der Ressourcen selbst noch präzisiert werden. Wieder ausgehend von der Akteur-Ressourcen-Diskriminanzmatrix wurden hierzu Unähnlichkeitsmaße der Ressourcen ^{berechnet} auf ihre Akteurprofile errechnet und auch hier die resultierende Distanzmatrix mit MINISSA(N) zweidimensional skaliert. In Schaubild 11 ist diese Lösung dargestellt, die einen Streßwert von 0.09 aufweist. Zusätzlich wurde die Distanzmatrix einer hierarchischen Clusteranalyse unterworfen; die schraffierten Kreise repräsentieren die Ressourcen-Cluster bezogen auf den Distanzschwellenwert 2.59 (vgl. das Dendogramm in Schaubild 11).

RESSOURCENÄHNLICHKEIT IN BEZUG AUF DIE AKTEURSTRUKTUR



In Hinsicht auf die Akteurstruktur bilden die Ressourcen auf der Ebene des genannten Schwellenwerts drei Cluster: zwei dieser Cluster hatten

wir schon in Schaubild 10 betrachtet und als "wissenschaftlich-technische" bzw. "öffentlichkeitswirksame" Ressourcen bezeichnet. Das dritte Cluster links unten könnte schließlich als Kategorie "organisatorischer Ressourcen" interpretiert werden: als Ressourcen, die organisierte Gebilde wie Bürokratien und stark formalisierte Interessengruppen typischerweise charakterisieren.



Im dem in Schaubild 12 repräsentierten Dendrogramm ist diese Ressourcenstruktur noch deutlicher zu erkennen. Am ähnlichsten sind hier zunächst "Beziehungen zu einflußreichen Organisationen" und der "Organisationsgrad" eines korporativen Akteurs. Die zweitähnlichsten Ressourcen sind dann Entscheidungskompetenz und die sogenannte "private government"-Kapazität [Streeck/Schmitter 1985], nämlich die Fähigkeit, im eigenen Organisationsbereich für die Unterstützung einer Politik zu sorgen. Die

drittähnlichsten Ressourcen schließlich sind die von uns bezeichneten "öffentlichkeitswirksamen Ressourcen".

Was die Ressource betrifft, "im eigenen Organisationsbereich für die Unterstützung einer Politik zu sorgen" hatte unter den 'organisierten Interessen' die Chemiegewerkschaft IGCPK den höchsten Wert erzielt: alle sieben Experten, die diese Organisation beurteilten, waren der Ansicht, daß die IGCPK diese Ressourcen besitzt. Den VCI beurteilten dagegen 19 Experten: davon waren 13, also nur (68%) der Ansicht, daß der Chemieverband diese Ressource besäße. Fast spiegelverkehrt waren die Einschätzungen dieser beiden Interessenorganisationen in bezug auf die Ressource "Expertenwissen". Hier waren alle 19 Beurteiler des VCI der Auffassung, daß der Chemieverband diese Ressourcen besäße, bei der IGCPK jedoch nur 4 von 7 (57%). Sehr interessant ist darüberhinaus noch die Einschätzung der IG-Chemie in bezug auf die "Mobilisierungskapazität"; hier waren ebenfalls alle Beurteiler einig, daß die Chemiegewerkschaft diese Ressource besäße. Vor diesem Hintergrund wird klar, was die Spezifität der Ressourcen dieser beiden mächtigen Interessengruppen ausmacht. Die enge Einbeziehung des VCI in den Politikformulierungsverbund des Chemikaliengesetzes scheint weniger auf der Disziplinierungskapazität gegenüber seiner Mitgliedsfirmen begründet zu sein, als auf dem unentbehrlichen Sachwissen, über das diese Organisation verfügt. Demgegenüber spielt die 'private interest government'-Kapazität eine größere Rolle bei der IG-Chemie. Dieser Organisation wird die Kapazität bescheinigt, sowohl eine 'policy' in der eigenen Organisation durchsetzen zu können, als auch die Fähigkeit, "die Öffentlichkeit zu mobilisieren". Dies heißt für 'policy-maker' des staatlichen Sektors, daß sie sich entscheiden können, die IG-Chemie als Partner in der Politikformulierung zur besseren

Durchsetzbarkeit einer Politik in den Gewerkschaftsreihen zu beteiligen,
oder einen gefährlichen Gegner in der öffentlichen Arena zu besitzen.

1.3.4. Interessenpositionen und Machtstrukturen.

In unseren theoretischen Erörterungen in Punkt II.2.1.3 begriffen wir Macht in Anlehnung an J.S. Coleman vor allem als Kapazität, Ereignisse zu kontrollieren. Als Basis dieser Kapazität betrachteten wir einerseits die 'instrumentellen Machtmittel' eines Akteurs, andererseits aber auch seine strukturelle Position sowohl in Interaktionszusammenhängen, Tauschstrukturen, als auch in nicht direkt beeinflussbaren strukturellen Zusammenhängen wie Normen, Weltbilder oder Ideologien. Alle diese Komponenten zusammen bilden das Machtpotential eines Akteurs, das dieser zur Realisierung seiner Interessen einsetzen kann, bzw. das in seinem Sinne wirkt.

In Zusammenhang mit der Politikentwicklung des Chemikaliengesetzes interessiert uns nicht das generelle Machtpotential eines Akteurs, sondern nur jenes, welches relevant für die hier untersuchten Policy-Ereignisse ist. Hier muß nun aber unterschieden werden zwischen dem Machtpotential, über das ein Akteur verfügt, und den Machtmanifestationen, die tatsächlich zur Kontrolle von Ereignissen eingesetzt bzw. aktivierten Machtmitteln [Burt 1976]. Zur empirischen Analyse des Machtpotentials ist mit der Zerlegung der Machtbasis in drei Komponenten schon ein wichtiger Arbeitsschritt für die Operationalisierung vollzogen worden. In bezug auf den Besitz von instrumentellen Ressourcen können die Akteure leicht - wenn auch nicht immer in einem kardinalen Sinne - zumindest 'ordinal' eingestuft werden. Was die Quantifizierung von Akteurpositionen in strukturellen Kontexten bedeutet, wurde in den Punkten 1.3.1-3 gezeigt, daß auch dies möglich ist. Die Positionierung von Akteuren in Normen und Ideologien ist hier schon schwieriger und in

unserem Rahmen forschungspraktisch auch nicht durchführbar. Soweit zum Potential der Macht, über das ein Akteur verfügt. Wie sind nun aber die Machtmanifestationen empirisch zu bestimmen? Hier kennt die empirische Machtforschung zwei "klassische" empirische Machtkonzepte, die in diesem Zusammenhang relevant sind: den Reputationsansatz und den Entscheidungsansatz [vgl. Hradil 1980:77ff].

Die Reputationsmethode besteht im Kern darin, über Umfragen herauszufinden, welcher Akteur bzw. welche Akteure in einer spezifizierten Akteurpopulation als der bzw. die Mächtigsten gehalten werden. In der Tat ist diese Methode keine Erforschung der wirklichen Macht eines Akteurs, sondern eine 'Meinungsforschung' der Macht. Damit wird das durch Meinungsforschung generell aufgeworfene Problem relevant, ob das Meinungsbild einer spezifischen Population auch die in dieser Untersuchungseinheit existierenden, realen Verhältnisse abbildet. Andererseits ist, wie Scheuch [1973:1004] sehr richtig bemerkt hat, *"Reputation ein wichtiger Aspekt von Macht"*. Um Macht über andere Akteure zu besitzen, sind u. U. keine realen Machtmittel notwendig, um über die Kontrolle anderer Akteure Ereignisse zu kontrollieren; der bloße Glaube, daß ein Akteur über spezifische Machtmittel verfüge, kann dieselbe Wirkung erzeugen wie 'reale' Machtmittel. Geht man davon aus, daß die Meinung, welche in einer Akteurpopulation über die Macht eines Akteurs oder mehrerer Akteure in einer Politikentwicklung vorherrscht, dem wirklichen Einfluß entspricht, die ein Akteur in einem 'policy-process' ausgeübt hatte, so kann Machtreputation als Maß der Machtmanifestation verwendet werden.

Eine Methode, die nicht an der "Meinung" über Macht, sondern an der reell ausgeübten Macht in der empirischen Machtfeststellung ansetzen

will, ist die Entscheidungsmethode. Dieser Ansatz besteht prinzipiell darin, den Entscheidungsprozeß daraufhin durchzuleuchten, inwiefern die beteiligten bzw. interessierten Akteure ihre Interessen realisieren konnten. Entscheidungsprozesse werden in dieser forschungsstrategischen Perspektive daher meist in detaillierte, bewertbare Entscheidungselemente zerlegt und mit den Akteurinteressen bzw. -präferenzen verglichen, was dann letztlich eine Quantifizierung oder zumindest eine Bewertung realisierter Interessenpositionen ermöglichen soll.

In unserer Analyse orientierten wir uns an beiden Strategien, um die Machtmanifestationen im Chemikaliengesetzgebungsprozeß feststellen zu können. Einerseits befragten wir das Policy-Akteur-Set auf die im Gesetzgebungsprozess besonders einflußreichen Akteure, andererseits erforschten wir den Entscheidungsprozeß des ChemG auf die unterschiedlichen Grade der Interessenrealisierung der verschiedenen Akteure. Darüberhinaus ist von uns noch eine dritte Strategie zur Messung von Interessenrealisierung angewandt worden: So wurde zusätzlich die subjektive Einschätzung realisierter Interessen der Policy-Akteure mit einer 'rating'-Skala gemessen.

Über die Einflußreputation wurde schon in Kapitel III.2. das Policy-Akteur-Set eingegrenzt. Die Antworten auf die Einflußfrage können darüberhinaus zu einer Machtstruktur-Analyse benutzt werden: Hierzu wurden die Daten in einer quadratischen Binärmatrix dargestellt, in welcher eine Eintragung $m_{ij} = 1$ bedeutete, daß ein Akteur j von einem Akteur i als *"besonders einflußreich im Gesetzgebungsprozeß"* betrachtet wurde. Zur quantitativen Bestimmung der Machtreputation wurden sowohl die erhaltenen Nennungen, die gegenseitigen Nennungen als auch der Prestige-

index errechnet. In Tabelle 14 sind die Indizes dargestellt, wobei der Innengrad und die gegenseitigen Nennungen zur besseren Vergleichbarkeit auf das Maximum bezogen reskaliert wurden.

Tabelle Nr. 14.
Indizes zur Einflußreputation der Policy-Akteure

Nr.	Akteure	Prestige Index	Innengrad (erh. Nenng.)	Gegenseitige Nennungen
1.	BMA	.63	.83	.67
2.	BML	.45	.54	.53
3.	BMI	.88	1.00	.33
4.	BMJFG	1.00	.96	1.00
5.	BMWi	.68	.88	.73
6.	BMFT	.05	.08	.07
7.	BAM	.26	.21	.33
8.	BAU	.52	.58	.47
9.	BGA	.47	.58	.48
10.	BBA	.29	.29	.48
11.	UBA	.57	.67	.67
12.	BR	.28	.38	-
13.	SRU	.23	.21	.20
14.	SPD	.21	.33	.13
15.	CDU	.13	.25	.07
16.	FDP	.22	.38	.27
17.	BUND	.03	.08	-
18.	BBU	.04	.13	-
19.	DIHT	.01	-	-
20.	IGCPK	.63	.58	.40
21.	VCI	.98	.92	.60
22.	BGChemie	.13	.13	.07
23.	DFG	.12	.17	.07
24.	EG	.37	.58	-
25.	OECD	.50	.38	.33
26.	CEFTIC	.10	.13	-
Durchschnitt		.38	.45	.30

Alle drei Indizes sind auf dieselbe Datenbasis bezogen, repräsentieren nur die Resultate verschiedener Auswertungsstrategien. Während der Innengrad alle erhaltenen Nennungen einer Organisation aufsummiert, berücksichtigt der Index 'Gegenseitige Nennungen' nur symmetrische Beziehungen der Machtreputation. Der Prestige-Index schließlich gewichtet die Machtreputation, welche eine Akteur erhält, mit der Machtreputation des urteilenden Akteurs. Dieses Einflußmaß berücksichtigt also die Einflußnennungen von Mächtigen in stärkerem Maße als die Nennungen von weniger Mächtigen. Dies beruht auf der Annahme, daß Einflußreiche eher beurteilen können, wer außer ihnen selbst sonst noch

einflußreich ist.

Bei den Indizes 'Prestige' und 'Gegenseitigen Nennungen' nimmt das im Gesetzgebungsprozeß federführende Ministerium BMJFG den ersten Rang ein. Interessant ist, daß das BMI zwar in bezug auf die einfache Machtreputation führend ist, aber auf der Ebene des Prestiges erst den dritten Rang einnimmt. Dies rührt daher, daß das BMI eher von weniger Mächtigen genannt worden ist. Beachtenswert ist auch, daß der VCI, der auf der Ebene der einfachen Machtreputation nur an dritter Stelle liegt, in punkto Prestige jedoch eine Position erreicht, die nur 0.02 Einheiten vom BMJFG zurück liegt. BMJFG, VCI und BMI stellen offensichtlich die Machttroika des Gesetzgebungsprozeß dar. Die Parteien liegen in allen Indizes weit unter dem Durchschnitt und werden sogar von den Internationalen Organisationen überrundet. Hierbei ist besonders erstaunlich, daß auf der Ebene des Prestigs die OECD die EG überrundet. Was die Umweltinteressen betrifft, so sind beide Organisationen vollkommen marginalisiert. Selbst die wissenschaftlichen Organisationen liegen weit unter dem Durchschnitt.

Die zweite Methode der Machtfeststellung, die wir anwandten, war der 'Entscheidungsansatz' [Hradil 1980:76ff]. Wir identifizierten hierzu 5 zentrale "issues" im Gesetzgebungsprozeß, auf die wir die Informanten der verschiedenen 'Policy-Akteure' befragten:

1. Das erste 'issue' war die Grundentscheidung überhaupt: für eine Problemlösung in vollkommener Selbstregulierung bzw. Selbstverantwortung der Industrie oder für staatliche Regulierung. Dieser Konfliktpunkt bestand nicht nur theoretisch, auf der Ebene theoretischer Politikoptio-

nen, sondern stellte sich auch praktisch. So hatte der VCI, nachdem die EG 1976 in diesem Bereich gesetzgeberisch aktiv wurde, zur Abwehr staatlicher Intervention eine Selbstregulierung auf verbandlicher Basis vorgeschlagen (vgl. hierzu die Erörterungen in Teil III.2). Interessant ist aber, daß sich diese Entscheidung für viele Policy-Akteure gar nicht als solche gestellt hatte. Etwa die Hälfte der Informanten konnte deswegen hierzu - im Rückblick - keine explizite Position angeben. Für viele war es eine typische Nichtentscheidung [Ba chrach/Baratz 1975], eine Entscheidung, die sich insoweit scheinbar 'selbst' getroffen hat, da niemand alternative Politikoptionen im Blickfeld hatte.

2. Ein weiteres issue in der Politikentwicklung war die Entscheidung, zuerst über die 'europäische Schiene' eine europäisch harmonisierte Chemikalienpolitik zu formulieren und diese dann in eine nationale Politik umzusetzen, oder unverzüglich einen nationalen Vorstoß in diesem Politikbereich zu inszenieren, der dann erst im Nachhinein an die Politiken der EG-Mitgliedsländer angepaßt würde. Auch in bezug auf dieses "issue" hatten viele Policy-Akteure keine explizite Position bzw. sahen die Strategie europäischer Politikharmonisierung schon im Zwang der Umstände angelegt.

3. Ein grundsätzliches 'issue' im vorparlamentarischen Gesetzgebungsprozeß war die Entscheidung für einen sogenannten 'ressortübergreifenden Ansatz' im Gesetzentwurf. Damit war gemeint, mit einem übergreifenden Chemikaliengesetz gleichzeitig Umweltschutz-, Gesundheitsschutz- und Arbeitsschutzaspekte in einem einheitlichen gesetzlichen Rahmen zusammenzufassen. Dies wurde als "großen Lösung" einer sogenannten "kleinen Lösung" gegenübergestellt, welche nur Umweltaspekte der Chemikalienpro-

blematik regeln wollte. Der Entscheidungskonflikt bestand daher zwischen einer 'großen' und 'kleine' Lösung. Wichtig ist dabei aber, daß das Konzept der 'großen Lösung' selbst sehr ambivalent war - und heute in der Gesetzesinterpretation immer noch ist. Während viele damit - um dies mit einer gern gebrauchten Metapher auszudrücken - ein 'Dachgesetz' verstanden, das einen einzigen gemeinsamen Rahmen für alle medienübergreifenden und stoffbezogenen Regulierungsaktivitäten bietet, sahen andere, wie beispielsweise die Chemieindustrie, die 'große Lösung' nur als breit angelegtes Auffangbecken, welches nur die bislang unregulierten Lücken zwischen Lebensmittelgesetz, Pflanzenschutzmittelgesetz, Arzneimittelgesetz etc. 'stopfen' sollte.

4. Ein weiteres 'issue' war die Entscheidung zwischen 'Zulassungsverfahren' und 'Anmeldeverfahren' im Design der administrativen Kontrollprozedur. Bei einem Zulassungsverfahren wäre eine Produktion bzw. Vermarktung chemischer Stoffe nur dann möglich, wenn eine zuständige Behörde über einen Zulassungsantrag positiv entscheidet. In einem solche Verfahren sind daher weitgehende Eingriffs- und Vetopotentiale angelegt; solche Regelungen existieren beispielsweise im Bereich der Arzneimittel und im Pflanzenschutz, haben also eine gewisse Tradition im bundesdeutschen Recht. Ein Anmeldeverfahren impliziert nur, daß chemische Stoffe vor ihrer Herstellung oder Kommerzialisierung mit einem bestimmten Anmeldedossier an eine zuständige staatlichen Stelle gemeldet werden; die Eingriffsvollmacht der Administration ist damit noch nicht geregelt.

5. Ebenfalls ein 'issue' war die Entscheidung, ab wann Kontrollmechanismen einsetzen sollten: schon vor der Herstellung oder erst vor der Ver-

marktung. Einige (z.B. das BMWi) versuchten, diesen Konfliktpunkt dahingehend zu leugnen, daß sie behaupteten, unter marktwirtschaftlichen Bedingungen würden Stoffe, die nicht verkauft werden können, sowieso nicht produziert werden. Dieses 'issue' ist aber insofern realer Konfliktstoff, als daß viele Zwischenprodukte nur firmenintern zirkulieren, also niemals Märkte erreichen, im Produktionsprozeß aber doch die Gesundheit der Arbeiter schädigen können. Ein 'premanufacturing'-Ansatz wäre daher aus Arbeitsschutzgesichtspunkte rationaler.

6. Die Gesetzesdesigner gingen schon früh davon aus, die Regulierungsintensität der Chemikalien an deren Produktionsvolumina zu koppeln. Hierzu wurde ein sogenannter 'Stufenplan' entwickelt, der vorsah, daß nach einer Grundprüfung für alle neuen Chemikalien (von den Ausnahmen abgesehen) die Prüfungsanforderungen entsprechend bestimmter Mengenschwellen mit dem Produktionsvolumen ansteigen sollten. Je höher das Produktionsvolumen eines Stoffes war, desto intensiver sollte also ein Stoff auf gesundheits- und umweltschädigende Wirkungen geprüft werden. Insbesondere von 'wissenschaftlicher Seite' wurde dieses Vorgehen als zwar ökonomisch pragmatisch, aber doch vom Schutzziel her gesehen als 'unsinnig' bezeichnet, da die Gefährlichkeit vieler Stoffen weniger von ihrer Menge als von ihrer stofflichen Struktur abhinge.

7. Ein letzter Kernpunkt war schließlich, die Entscheidung, wie die etwa 50.000 jetzt schon auf dem Markt befindlichen, chemischen Stoffe zu behandeln wären: Regelungsvorschläge bewegten sich hier zwischen den Extremen der 'Behandlung' wie neue Stoffe und der vollkommen Nichtberücksichtigung in der Chemikalienkontrolle. In der parlamentarischen Phase verliefen die Fronten ganz einfach zwischen den Befürwortern einer Aus-

grenzung der Altstoffe aus dem administrativen Kontrollverfahren für neue Stoffe und zwischen den Befürwortern einer Einbeziehung von Altstoffen. Hier muß natürlich auch das Dilemma von Regierung, Verwaltung und Industrie gesehen werden, welche niemals in der Lage gewesen wären, die finanziellen Ressourcen und wissenschaftlichen Kapazitäten aufzubringen, sämtliche 50.000 Altstoffe systematisch überprüfen zu lassen.

Der sehr komplexe Gesetzgebungsprozess des Chemikaliengesetzes ist mit diesen sieben Zentral-'issues' wohl nicht bis in alle Aspekte zureichend beschrieben. Sicher existierten neben diesen Elementen noch einige andere Konfliktpunkte, die für einige Akteure von Relevanz waren. Unter forschungspragmatischen Gesichtspunkten mußten wir uns in der Befragung allerdings auf diese Elemente stützen. Darüberhinaus ist die bloße Aufsummierung realisierter, 'auf geäußerte Positionen' bezogener Interessen auch nur ein sehr grobes Maß für Entscheidungsmacht, da die verschiedenen Interessenrealisierungen gleich gewichtet sind und eine unterschiedliche Gewichtung der einzelnen 'issues' schwierig zu realisieren ist.

Wie vermerkt, benutzten wir neben der 'objektiven' Feststellung der Entscheidungsmacht zusätzlich noch ein 'subjektives Maß' für Interessenrealisierung. Die verschiedenen Informanten wurden gebeten, auf einer siebenstufigen Rating-Skala einzustufen, inwiefern das Ergebnis der Chemikaliengesetzgebung den Wünschen, Erwartungen, Forderungen ihrer Organisation entspräche.

Die Werte der Policy-Akteure bezüglich beider Maße sind in Tabelle 15

dargestellt. Der Index 'objektiver' Interessenrealisierung mißt die Zahl der realisierten Interessenpositionen eines Akteurs bezogen auf die explizit geäußerten Interessenpositionen (bezüglich der 7 'issues'). Der Index 'subjektiver Interessenrealisierung' repräsentiert die direkte Einstufung auf der Rating-Skala, allerdings - wiederum zur besseren Vergleichbarkeit - reskaliert auf das Maximum 1.^{*} Darüberhinaus ist zum Vergleich der unterschiedlichen Machtindizes in dieser Tabelle noch der Prestige-Index für Einflußreputation aufgelistet.

Tabelle 15
Machtindizes
Interessenrealisierung und Einflußreputation

Nr.	Akteure	Interessenrealisierung		Einflußreputation 'Prestige'
		'objektiv'	'subjektiv'	
1.	BMA	1.00	.86	.63
2.	BML	1.00	.71	.45
3.	BMI	.71	.86	.88
4.	BMJFG	1.00	.71	1.00
5.	BMWi	1.00	-	.68
6.	BMFT	.83	.57	.85
7.	BAM	-	-	.26
8.	BAU	.71	.57	.52
9.	BGA	.50	.57	.47
10.	BBA	1.00	.71	.29
11.	UBA	.86	.71	.57
12.	BR	-	.38	.28
13.	SRU	.17	.57	.23
14.	SPD	1.00	-	.21
15.	CDU	.80	.86	.13
16.	FDP	.80	.86	.22
17.	BUND	.00	.28	.03
18.	BBU	.00	.28	.04
19.	DIHT	1.00	.71	.01
20.	IGCPK	.33	.57	.63
21.	VCI	.86	.43	.98
22.	BGChemie	-	.43	.13
23.	DFG	.29	-	.12
24.	EG	.86	-	.37
25.	DECD	.83	.79	.50
26.	CEPIC	.71	.57	.10
Durchschnitt		.71	.62	.38

Anmerkung: Fehlende Daten wurden mit "--" markiert.

Ein Korrelationskoeffizient von 0.68 zwischen den Spalten 1 und 2 bescheinigt einen relativ hohen Zusammenhang zwischen den Indizes für 'subjektive' und 'objektive' Interessenrealisierung. Eher schwach ist der Zusammenhang zwischen diesen genannten Indizes und dem in Spalte 3 aufgelisteten Prestige-Index (zwischen 1 und 3: $r=0.38$; zwischen 2 und

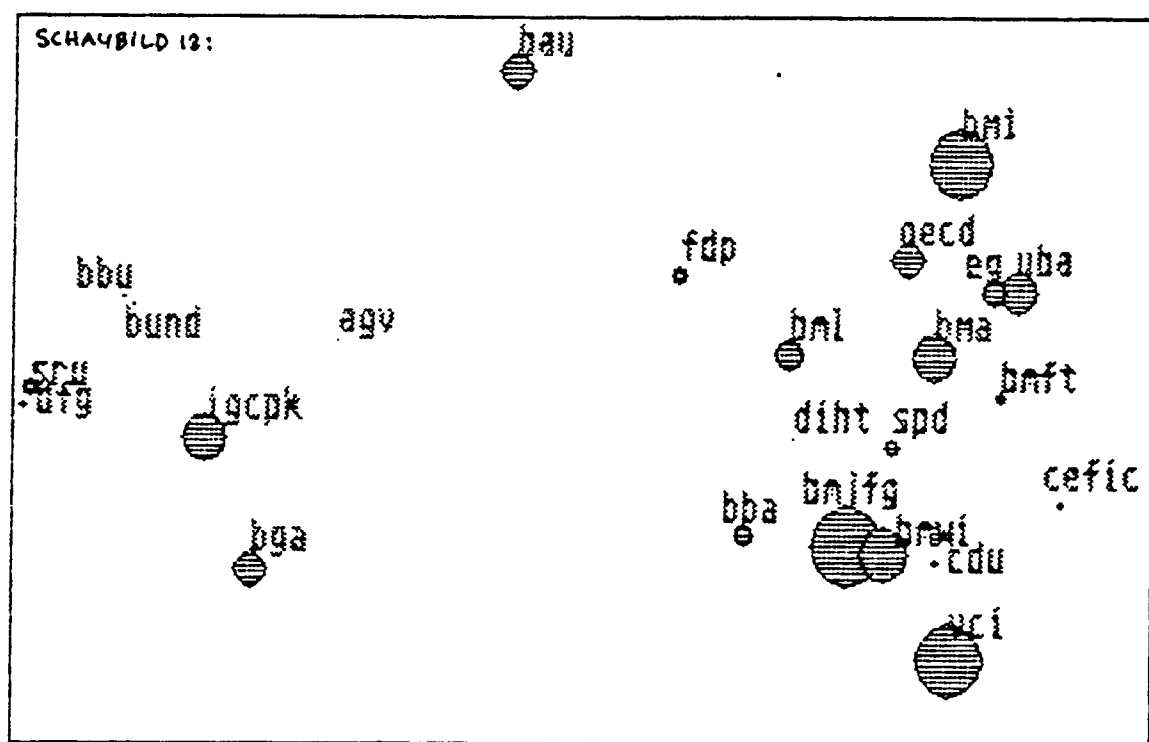
^{*}Erläuterung: Hierzu wurde "volle Zufriedenheit" mit 7 und "überhaupt keine" mit 1 kodiert. Zur Reskalierung wurden dann alle Werte auf das Maximum (=7) bezogen, d.h. durch 7 dividiert. Während der höchste Wert damit 1 annahm, wurde der niedrigste Wert zu .28.

3: $r = 0.23$). Dies zeigt, daß Entscheidungs- und Reputationsmethode scheinbar doch relativ unterschiedliche Tatbestände messen. Dies wird auch durch folgende Überlegungen deutlich: eine hohe Interessenrealisierung muß nicht bedeuten, daß eine Organisation auch fähig gewesen wäre, nur aus eigener Kraft die notwendigen Entscheidungen zu kontrollieren. Eine hohe Interessenrealisierung kann sich einfach schon dadurch ergeben, daß eine (zufällige?) Interessenkonvergenz mit anderen mächtigen Akteuren vorliegt. Ähnliche Einwände gelten auch für das subjektive Maß für Interessenrealisierung: Hier ist das jeweilige Anspruchsniveau einer Organisation dezisiv. Allein die Angaben des VCI machen deutlich, daß auch ein Akteur, der, objektiv betrachtet, fast alle seiner geäußerten Interessenpositionen realisiert hat, trotzdem nicht mit dem 'policy-outcome' vollauf zufrieden sein braucht. Die quantitative Machtfeststellung läßt sich unseres Erachtens am ehesten mit dem Reputationsansatz bewerkstelligen, obwohl hier natürlich immer im Auge behalten werden muß, daß hier 'Einstellungen' gemessen werden. Wird nun davon ausgegangen, daß die Aussagen der Einflußreichen gewichtiger sind als die der Einflußlosen, so ist der Prestigevektor für Einflußreputation - verglichen mit anderen Machtquantifizierungen - immer noch das aussagekräftigste Maß, welches unseres Erachtens die plausibelste Abbildung der Machtstruktur im Chemikaliengesetz darstellt.

Eine andere, mehr explorative Möglichkeit, die Machtstruktur in der Arena der Chemikalienpolitik darzustellen, ist das Zweidimensionale Skalogramm in Schaubild 13. Hierzu wurde eine Ähnlichkeitsmatrix der Akteure in bezug auf ihre Interessenpositionen errechnet und anschließend mit dem Programm MINISSA(N) zweidimensional skaliert. Der Stresswert von 0.10 deutet eine gute Passgüte dieser Lösung an. Die Entfer-

nungen zwischen den Akteurpositionen drücken dabei die Unähnlichkeit in ihren Interessenpositionen aus. Darüberhinaus repräsentieren die Radien der Punkte, welche die Positionen der Akteure darstellen, deren Prestige in bezug auf die erhaltene Einflußreputation.

INTERESSENPOSITIONEN UND EINFLUSSREPUTATION



Die horizontale Achse des Skalogramms repräsentiert die Proponenten und Opponenten der Version des Chemikaliengesetzes, wie es verabschiedet wurde: also 'Gewinner' kontra 'Verlierer'. Als ausgesprochene Kritiker vieler Kernpunkte des Gesetzes sind praktisch nur die Umweltverbände, die sogenannten 'wissenschaftlichen Akteure' und die Chemiegewerkschaft in Aktion getreten. Die beiden Oberbehörden BGA und BAU hatten ebenfalls einige distanzierte Positionen zu den übrigen Ministerien und Behörden in Bezug auf die Schlüsselthemen der Politikentwicklung. Die vertikale

Dimension ist schwerer zu interpretieren; eine Interpretation wäre, daß hier besonders die Unterschiede in Bezug zur Frage 'große Lösung' vs. 'kleine Lösung' zum Tragen kamen.

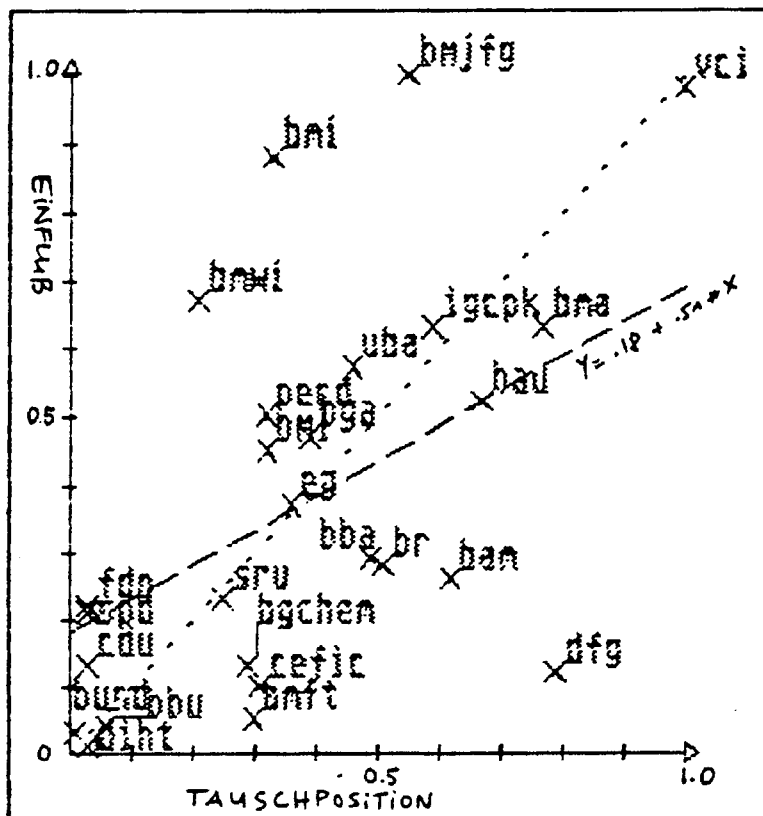
Der in Teil II.2 aufgestellte Bezugsrahmen enthält eine zentrale Hypothese hinsichtlich der Erklärung von Einflußpotential. So wurde davon ausgegangen, daß die Logik der Interaktion im Policy-Prozeß als 'politischer Tausch' interpretiert werden kann. Daraus folgt, daß eine zentrale Komponente des Einflusses auf die Gesetzesentscheidungen durch die Tauschposition der jeweiligen Akteure erklärbar sein müsste. Gehen wir nun davon aus, daß der in Tabelle 13 dargestellte Prestigeindex für Ressourcenaustauschbeziehungen die Tauschposition der jeweiligen Akteure korrekt mißt und der Prestige-Index für Einflußreputation in Tabelle 14 den jeweiligen Einfluß der Policy-Akteure korrekt abbildet, so könnte der statistische Zusammenhang zwischen Tauschposition und Einflußreputation Aufschluß geben, ob diese theoretische Annahme von den empirischen Daten bestätigt wird. In Schaubild 14 ist der Zusammenhang zwischen Einfluß und Tauschreputation in einem Streudiagramm dargestellt. Da beide Skalen jeweils auf das Maximum 1 bezogen sind, wäre bei einem vollkommenen Zusammenhang zu erwarten gewesen, daß sich die Verteilung eng um die Winkelhalbierende gruppiert. Wie das Streudiagramm zeigt, existieren z.T. erhebliche Abweichungen von diesem Erwartungswert. Der Determinationskoeffizient von .32 weist aber trotzdem auf einen signifikanten Zusammenhang zwischen den beiden Variablen hin. Die größten Abweichungen oberhalb der Winkelhalbierenden haben das BMJFG, das BMI und das BMWi aufzuweisen. Diese Akteure verfügten offensichtlich über mehr Einfluß als von deren Tauschpotential her zu erwarten gewesen wäre. Da der Indikator Tauschpotential ja hauptsächlich Austauschbeziehungen auf der

Ebene von 'Geld' und 'wissenschaftlichen Informationen' mißt, ist anzunehmen, daß bezüglich des Einflußpotentials die Amtsmacht sicher eine wichtige Rolle spielt. Dies gilt insbesondere für das BMJFG, das zwar nur eine mittlere Tauschposition einnimmt, trotzdem die Spitzenposition in der Einflußhierarchie einnimmt. Als federführendes Ministerium im Gesetzgebungsprozeß hatte es offenbar die mäßige Tauschposition durch die aus der Federführung resultierenden formalrechtlich Ressourcen kompensiert.

Schaubild 13

Streudiagramm:

Tauschposition und Einflußreputation



Das Umgekehrte gilt für die DFG unterhalb der Winkelhalbierenden. Die Rolle, die diese Organisation in der Forschungsförderung und im

Austausch wissenschaftlicher Informationen spielt, hat sich nicht in Einfluß umgesetzt. So scheint es Faktoren zu geben, die Tauschpotential, wenn dies in politischen Einfluß umgesetzt wird, mindern oder 'abpuffern'. Hier können natürlich viele Faktoren eine Rolle spielen, die aber in diesem Rahmen nicht mehr erörtert werden können. Am fruchtbarsten wäre hier sicher die Konstruktion und Überprüfung der Hypothese des 'politischen Tausches' im Zusammenwirken mit vielen anderen relevanten Faktoren mit Hilfe eines linearen Kausalmodells, bzw. einer Pfadanalyse. Dies ist aber in dem hier gestetzten Rahmen nicht möglich und wird daher das Thema einer anderen Studie sein.

2. Die Politikentwicklung des Chemikaliengesetzes

Die bisherige Analyse der Chemikalienpolitik hatte den Zeitfaktor ausgeblendet, und den Strukturaspekt der Chemikalienpolitik-Arena in den Vordergrund der Betrachtung gestellt. In diesem Abschnitt folgt nun eine sequentielle Behandlung unserer Politikentwicklung. Wir bedienen uns hier eines 'heuristischen Hilfsmittels', das in der Politikwissenschaft bisher wenig benutzt wurde: Das PERT-Diagramm. Dies ist ein Mittel, Ereignisketten und Vernetzungen zwischen Ereignissen fassbarer zu machen (PERT = Programm Evaluating and Review Technique). H. Kunreuther/J. Linnerooth et al. [1983] sind die einzigen uns bekannten Autoren, die einen solchen zeitlichen Vernetzungsansatz in einer politikwissenschaftlichen Untersuchung angewandt haben. Andererseits ist im Bereich der betriebswirtschaftlichen Planungstheorie dieses Instrument als 'Netzplantechnik' schon lange bekannt.

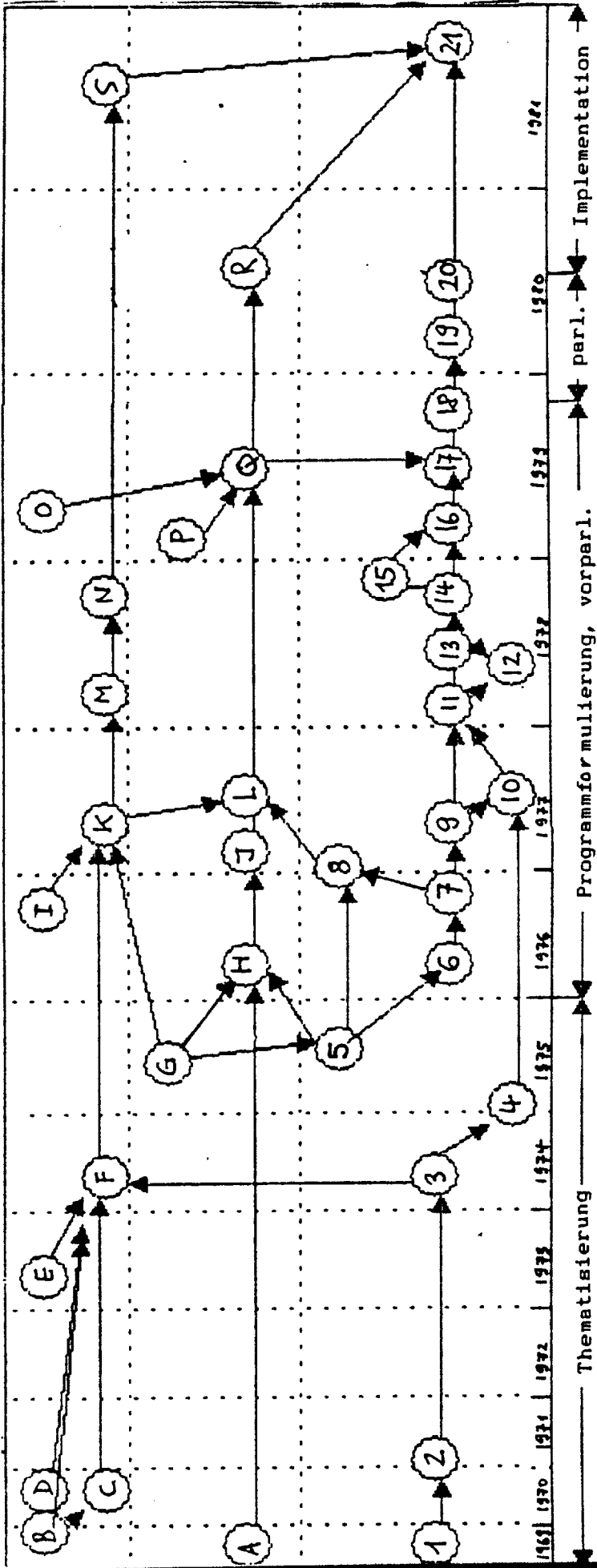
Ursprünglich wurde diese Methode bei der Planung des US-Polarisraketenprogramms entwickelt, wo es galt, die Arbeit von etwa 3000 Herstellerfirmen und Organisationen zur Durchführung dieses Großprojekts zu koordinieren. Einzelpläne mußten richtig ineinandergreifen, eventuelle Störungen erkannt und in ihren zeitlichen Auswirkungen sofort übersehen werden. Interdependenzen zwischen Aktivitäten, Ereignissen und Randbedingungen werden dort mittels zeitlicher Netzwerke repräsentiert, welche, wie Fässler/Reichwald [1972:274] es ausdrücken, als '*graphische Darstellung logisch zusammenhängender Teilprozesse*' fungieren. Doch Netzplantechnik ist keine bloße graphische Illustration zeitlicher Ereignisverflechtungen; wie auch die Netzwerkanalyse bietet sie ein breites Repertoire statistischer Techniken zur quantitativen Analyse

dieser Ereigniszusammenhänge. Auch hierzu werden auf der Graphentheorie basierende Methoden angewandt (vgl. Hässig 1979). Die 'Kanten' (Pfeile) sind hier Symbole für Aktivitäten (Vorgänge) und die Knoten werden als Zeichen für Ereignisse (Resultate von Vorgängen) benutzt; die Nebenbedingungen für Aktivitäten schließlich werden als Scheinaktivitäten konzeptionalisiert (ebd.).

Die strengen Bedingungen, die für eine graphentheoretische Behandlung von Ereignisnetzen gelten (wie sie beispielsweise in Methoden des Operations Research vorliegen), können in der Behandlung politischer Ereignisse meist nicht eingehalten werden. So sollten beispielsweise alle Aktivitäten und Ereignisse eines Netzes bekannt und eindeutig bestimmbar sein. Dies ist bei Planungsprozessen auf Unternehmensebene schon schwierig zu erfüllen, schon gar nicht bei der Analyse sozialer und politischer Ereignisse. Wie Kunreuther/Linnerooth et al. [1983] gebrauchen wir das PERT-Diagramm nur als graphisches Hilfsmittel, um den engmaschigen Zusammenhang zwischen nationalen und internationalen Policy-Ereignissen in ihren logischen Zusammenhängen darzustellen und in ihrer Interdependenz begreifbar zu machen. Hierzu haben wir zunächst die wichtigsten Ereignisse der Politikentwicklung des Chemikaliengesetzes zu identifizieren versucht und dann in ihrer Verflechtung dargestellt.

Schaubild 16:

PERT-Diagramm: Vernetzung der Policy-Ereignisse



Zeit	Nationale Arena	Europäische und Internationale Arena	1978
Thematisierung des Chemikalienproblems.			
1968/69	1. Erkenntnisse über Gefährtenpotential im Chemiebereich entfachen wissenschaftliche Diskussion über "Umweltchemikalien". Erstes deutsches Symposium über das Umweltchemikalienproblem bei der BfG.	A. Erstellung international harmonisierter Liste gefährlicher Chemikalien in Europa. Anregungen werden in EG aufgenommen: EG-Richtlinie zur einheitlichen Kennzeichnung und Verpackung gefährlicher Substanzen (1967). B. Schweiz erläßt ein Chemikaliengesetz.	11. Kompetenzkonflikt zwischen BfUG/BfM und BfM; Kompromiß: Gemeinsame Federführung von BfUG, BfM und BfM, wobei BfUG und BfM geschäftsführend sind; Regelung für internationale Vertretung in Chemikalienbereich: EG = BfUG, OECD = BfM.
1970/71	2. Aufstellung des Sofortprogramms zum Umweltschutz und erstes Umweltprogramm der Bundesregierung, welche auf dem Gebiet der Umweltchemikalien eine Reihe von Maßnahmen vorsehen.	C. USA Gesetzesinitiative zur Chemikalienkontrolle. D. Errichtung der OECD-Umweltabteilung und Einrichtung der OECD Chemicals Sektor Group: Arbeit besonders im Bereich der Pflanzenschutzmittel.	12. Das BfUG überarbeitet Entwurf des Bundesgiftgesetzes als Rohentwurf für Chemikaliengesetz. (Vorlage 16.5. 1978). 13. Errichtung der Interministeriellen Arbeitsgruppe Chemikaliengesetz (IMAGChem); 1. Sitzung 23.6.78.
1974	3. In Interministeriellen Projektgruppe Umweltchemikalien werden Forschungsaktivitäten über den Umweltchemikalienbereich koordiniert und Informationen ausgetauscht.	E. Schweden und Japan erlassen Chemikaliengesetze. F. OECD-Empfehlung zur präventiven, international harmonisierten Chemikalienkontrolle.	14. BfUG/BfM können sich in Regierungskabinetts gegen BfM durchsetzen: Kabinettsbescheid: "Möglichst 'Große Lösung'. (16. 9. 1978).
1975	4. BfUG erarbeitet internen Entwurf für Bundesgiftgesetz (1974/75). 5. Die Bundesregierung befürchtet Handelsnachteile, gewinnt verstärktes Interesse an den OECD Aktivitäten und drängt auf eine Politikharmonisierung innerhalb der EG (Mai 1975).	G. Frankreich bereitet Gesetzesinitiative für ein Chemikaliengesetz vor und informiert OECD und EG-Kommission	15. BfM startet Öffentlichkeitskampagne: Minister gibt kritische Interviews. Staatssekretär nennt Chemikalienproblem 'chinesische Zeitbombe' und erzeugt riesiges Medienhype. BfM schaltet SRU ein; versendet Gesetzesentwurf an verschiedene Gruppen, darunter auch Umweltverbände. (Herbst/Winter 1978).
Die Phase der Politikformulierung des ChemG.			
1976	6. BfM läßt zum ersten Mal öffentlich Absichten für Gesetzgebungsinitiative zur Umweltchemikalienkontrolle erkennen (September 1976). Koalitionsvereinbarungen dazu (Dezember 1976).	H. EG eruiert verschiedene Politikoptionen für gemeinsame Chemikalienpolitik. Handlungsoption der 6. Änderung der Richtlinie 67/548/EWG (Klassifizierung gefährlicher Stoffe) setzt sich durch. Kommission legt einen Richtlinien-Entwurf vor. (September 1976)	16. Das BfUG legt einen Referenten-Vorentwurf vor, der an interessierte Verbände und Organisationen zur Stellungnahme übersandt wird (Februar 1979). Scharfe Kritik vonseiten der Wissenschaft, Umweltverbänden und der Chemie-Gewerkschaft.
Die Phase der Politikformulierung des ChemG.			
1977	7. Sondierungsgespräche zwischen BfM, BfM, VCI und BfM in der BfM, Dortmund (Dezember 1976). 8. Das BfM und BfM lassen von ihren beiden nachgeordneten Behörden (BfM, BfM) in Kooperation mit dem VCI einen Gegenseitigen Entwurf zum Richtlinienentwurf der EG-Kommission erarbeiten, in dem der Stufenplan entwickelt wird. 9. Das Innenministerium bereitet ein "Umweltchemikaliengesetz" vor; der erste interne Entwurf liegt im Frühjahr 1977 vor; die zweite Version im August 1977, die dritte im Oktober 1977, die vierte im November 1977. 10. Das BfUG entscheidet, "große Lösung" anzustreben, was bedeutet, die BfM-Initiative in dieser Form abzublocken (August 1977); gewinnt hierzu BfM als "Bündnispartner".	I. Die USA verabschieden ihr TSD. J. Der USA und das EP billigen den Kommissions-Entwurf (Frühjahr 1977). K. 14. Sitzung der OECD Chemie-Gruppe in Paris: Die USA stellen TSD vor und verweisen auf potentielle Handelsbarrieren (Juni 1977). OECD-Rat verabschiedet Empfehlungen zur Einführung einer 'Pre-marketing Notification' von Chemikalien und richtet OECD-Testing Programm ein (Sommer 1977). L. Treffen der EG Ratsexperten (Delegationen) zur Beratung der 6. Änderungsrichtlinie: Deutsche Delegation schlägt Stufenplan vor.	18. Der Referentenentwurf wird geringfügig überarbeitet, vom Kabinettsrat verabschiedet und über Bundesrat an Bundestag gesandt. Bundestag nimmt Stellung. Erste Lesung im Bundestag und Verweisung der Beratungen an einen Unterausschuß 'Chemikaliengesetz'. 19. Beratungen im Unterausschuß. Öffentliche Anhörung von Verbänden und Wissenschaftlern im Unterausschuß. 20. Zweite und dritte Lesung: Verabschiedung des Chemikaliengesetzes am 16.9. 1980;
Die Implementationsphase des Chemikaliengesetzes			
1981			19. Beratungen im Unterausschuß. Öffentliche Anhörung von Verbänden und Wissenschaftlern im Unterausschuß. 20. Zweite und dritte Lesung: Verabschiedung des Chemikaliengesetzes am 16.9. 1980;
Die Implementationsphase des Chemikaliengesetzes			
1981			29. Erlass von Durchführungsverordnungen. Das ChemG tritt am 1.1.1982 in Kraft.
A. In EG-Arbeitsgruppen wird der 'technische' 5. Anhang beraten und ausgehandelt. S. OECD-Ratsentscheidung zur gegenseitigen Anerkennung von Testdaten (November 1981).			



Die als wichtig identifizierten Ereignisse und Aktivitäten sind zunächst in Schaubild 15 aufgelistet, wobei die Ziffern nationale Ereignisse kennzeichnen und Buchstaben Ereignisse auf europäischer und internationaler Ebene. Die Ereignisse wurden darüberhinaus noch in die Policy-Phasen eingeteilt, die wir in Kapitel II.2.2 entwickelt haben. In Schaubild 16 sind diese Ereignisse dann in ihrem vernetzten Wirkungszusammenhang in einem PERT-Diagramm dargestellt. Die Pfeile in unserem Diagramm stellen keine Tätigkeiten dar, wie dies in der Netzplantechnik üblich ist, sondern beabsichtigen, ähnlich wie bei Kunreuther/Linnerooth et al. (1983), nur die Wirkungszusammenhänge der Ereignisse im Sinne kausaler Verursachung oder struktureller Bedingung zu verdeutlichen.

Im folgenden sollen die einzelnen Phasen und Ereigniszusammenhänge näher betrachtet werden. Wir werden uns hierzu im wesentlichen an den im PERT-Diagramm vorgezeichneten groben Zusammenhang halten, bei Bedarf aber Hintergrundinformationen einblenden, und manche Ereignisse noch einer detaillierteren Analyse unterziehen.

Ein weiterer, wichtiger Punkt der Prozeßbetrachtung ist die zusätzliche Konzentration auf die entscheidungsgenetische Dimension. Im vorhergehenden Kapitel wurden die Kern-Streitpunkte und Schlüsselemente der Chemikaliengesetzgebung herausgearbeitet und identifiziert. In der nachfolgenden Prozeßanalyse ist es nun wichtig, darauf zu achten, zu welchen Zeitpunkten die verschiedenen Konflikte bzw. Entscheidungen auftraten, wann bestimmte Politikoptionen generiert bzw. ausgeschaltet wurden, und welche Akteure sich hierbei durchsetzen konnten.

2.1. Die Herausbildung des Chemikalienproblems.

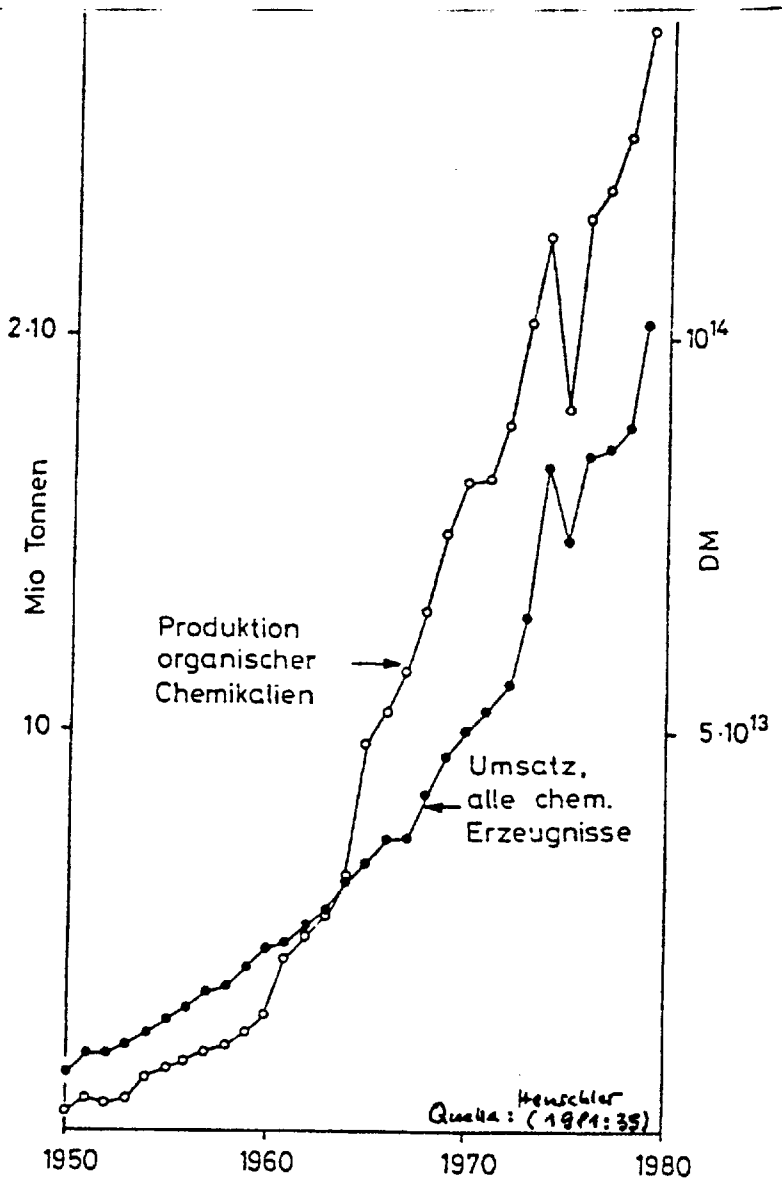
Wie in Punkt 2.1. herausgearbeitet wurde, hat das 'Chemikalienproblem' einen materiellen und einen kognitiv-normativen Aspekt. Einerseits liegt das Problem toxischer Substanzen in der fortwährenden Innovation, Produktion und Verwendung chemischer Substanzen, ohne daß die Stoffe in ihrer komplexen Wirkungsweise auf Organismen genau erforscht wären. Andererseits ist ein 'materielles Problem' immer nur in dem Maße sozial oder politisch, wie ein Problemzustand sowohl kognitiv perzeptiert als auch normativ inakzeptabel wird. Diese beiden Aspekte sollen im folgenden Abschnitt in zeitlicher Perspektive herausgearbeitet werden.

Die industrielle Entwicklung der Chemie in Deutschland begann praktisch in der sogenannten "zweiten Industrialisierungsphase", welche nach der Gründerkrise 1873 einsetzte. Die Produkte der Chemischen Industrie wurden in dieser Zeit hauptsächlich auf der Basis anorganischer Stoffe hergestellt. Der wirkliche Aufschwung der Chemieindustrie begann aber erst mit dem Zeitalter der 'organischen Chemie', der auf Kohlenstoffen basierenden Stoffsynthese. Kohle war damit zunächst einer der wichtigsten Rohstoffe der Chemieproduktion. Dies änderte sich erst, als in den Nachkriegsjahren die Kohle vom Erdöl zunehmend verdrängt wurde. Die Wirkung dieser neuen Rohstoffbasis auf die Chemieproduktion war gewaltig: in den 50er Jahren schnellte die Chemieproduktion regelrecht nach oben und machte diese Branche zur "Wachstumsindustrie *par excellence*". Eine Vielzahl neuer Produkte und neuer Anwendungen wurden auf der Rohölbasis entwickelt. Dies betrifft insbesondere den Bereich der Kunststoffe, Kunstharze und Chemiefasern; andere Wachstumssparten der Chemie waren der Bereich der Pflanzenschutzmittel und die pharmazeutischen Produkte.

Die säkulare Produktionsentwicklung der Chemischen Industrie setzt nach der Gründerkrise ein, steigt bis zu den 30er Jahren leicht an, fällt während des zweiten Weltkriegs leicht ab und schnell in der Rekonstruktionsphase der Bundesrepublik regelrecht nach oben. Dieser Anstieg nach dem zweiten Weltkrieg ist im folgenden Schaubild 17 zu verfolgen, dabei fällt insbesondere der Anstieg organischer Chemikalien ins Gewicht.

Schaubild 17

Chemikalienproduktion in der BRD 1950-1980



Natürlich ist die Produktionsentwicklung selbst noch kein Indikator für die gefährlichen Auswirkungen chemischer Stoffe auf Mensch und Umwelt. Schädliche Wirkungen sind abhängig sowohl von der stofflichen Eigenschaft einer chemischen Substanz als auch von der in die Umwelt abgegebenen Menge. Ein weiterer Faktor für die Wirkung einer chemischen Substanz ist die Zeitdauer der Einwirkung. In der Toxikologie wurde dieser Zusammenhang unter dem Gesetz der Konstanz der Wirkung formuliert. Die Wirkung (W) einer Substanz ergibt sich dort aus dem Produkt der Einwirkungs-konzentration (c) mit der Zeitdauer der Einwirkung (t): $W = c \cdot t$ [Henschler 1981: 30]. In der toxikologischen Forschung wurde jedoch festgestellt, daß dieser Zusammenhang nicht so linear ist, wie diese Formel suggeriert, sondern daß eine "Grenzkonzentration (existiert), die bei noch so langer Einwirkungszeit das als Meßkriterium genommene toxische Ereignis (tödliche Vergiftung) nicht mehr herbeiführte". [ebd.]. Wird diese Beobachtung in die o.g. Formel integriert, so kann der Wirkungszusammenhang wie folgt modifiziert werden: $W = (c - e) \cdot t$; wobei e eine Eliminationswirkung bezeichnet, die das Immunsystem des Körpers selbst leisten kann.

Der erste Bereich, in dem sich die potentielle Gefährlichkeit chemischer Substanzen auf die menschliche Gesundheit zeigte, war der Produktionsbereich. Hier wurden schon früh Regelungen vor gefährlichen Stoffen am Arbeitsplatz geschaffen. Schon im Jahre 1939 hatte die Hitler-Regierung ein Gesetz über gesundheitsschädliche und feuergefährliche Arbeitsstoffe geschaffen, das den Behörden ermöglichte, vorzuschreiben, "daß Arbeitsstoffe, die gesundheitsschädliche oder feuergefährliche Bestandteile enthalten nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen in den Verkehr gebracht (...) werden dürfen." (§ 1) [Quellmalz 1977:15].

Seit den 50er Jahren werden im Rahmen der MAK-Kommission der DFG Regelungen für höchstzulässige Konzentrationen gefährlicher Arbeitstoffe am Arbeitsplatz entwickelt. Hierbei hat diese Kommission auch stark mit internationalen Gremien kooperiert.

Ein anderer Bereich, in dem die gefährlichen Wirkungen bestimmter Chemikalien sichtbar wurden, war der Pflanzenschutz. Auch hier ist im Rahmen der DFG eine Pflanzenschutzmittel-Kommission schon seit Ende der 50er Jahre tätig [DFG 1979b]. Sehr aufschlußreich in diesem Zusammenhang ist die Geschichte des Pflanzenschutzmittels DDT. Paul Müller, ein Chemiker der Firma Geigy in Basel, entdeckte 1939, daß eine Verbindung, die schon aus dem vorigen Jahrhundert bekannt war, zur Bekämpfung von Insekten geeignet ist. Aufgrund seiner stofflichen Eigenschaften (billig, stabil, extrem haftend, wasserunlöslich, stark toxisch für Insekten) erwies sich diese Substanz bald als regelrechte Wunderwaffe gegen die Übertragung tropischer Krankheiten wie Malaria, Gelbfieber etc., weswegen Müller hierfür 1948 den Nobelpreis erhielt. Anwendungen in großem Maßstab machten aber bald auch die negativen Effekte der 'günstigen' Stoffeigenschaften deutlich: das DDT ist von außerordentlich hoher Persistenz, seine Rückstände finden sich inzwischen auf der ganzen Erde, selbst im Eis der Antarktis. [UBA/BMI 1980]. Hinzu kommt, daß sich das DDT über die Nahrungskette anreichert (akkumuliert). Interessanterweise waren vielen Wissenschaftlern und Regierungsbeamten diese negativen Effekte schon Anfang der 50er Jahre bekannt [vgl. Dunlap 1981]. Aber erst die Kontroverse über Rachel Carsons populärwissenschaftliches Buch *'Silent Spring'* (1962) mobilisierte in den USA und Europa die Öffentlichkeit. Doch erst 1972 wurde das DDT durch eine Entscheidung der amerikanischen Umwelt-

behörde EPA verboten [Dunlap 1981:231ff.]. In der Bundesrepublik wurde die Verwendung dieser Substanz im selben Jahr durch ein spezielles Gesetz (DDT-Gesetz vom 7.8. 1972) [BGBl I S. 1385] untersagt.

Die Geschichte des DDTs und seiner öffentlichen Regulierung steht symptomatisch für viele chemische Stoffe, für viele Umweltthemen überhaupt. Daß ein Thema in der 'scientifique community' als entscheidungs- und regelungsbedürftig betrachtet wird, ist keine hinreichende Bedingung, daß diese auf die Regierungsagenda gelangt und innerhalb der Regierungsorganisation Unterstützung findet, um in ein 'Politisches Programm' transformiert zu werden. Ein wichtiger zusätzlicher Faktor ist öffentliche Nichtakzeptanz. Andererseits sind aber auch Situationen denkbar, in denen eine solche nicht spontan entsteht, sondern wiederum von Fraktionen innerhalb des Regierungslagers oder sogar von der internationalen Ebene aus gezielt initiiert wird.

Ein anderes Beispiel ist das PCB, das sich jedoch in einem Punkt grundsätzlich vom DDT unterscheidet. Anders als Pestizide wurden die PCBs nie in größeren Arealen eingesetzt, sondern fanden vorwiegend in geschlossenen technischen Systemen Verwendung. Trotzdem sind sie heute auch in den siedlungsfernsten Gebieten der Erde nachweisbar. Die ersten PCBs wurden schon 1894 synthetisiert, jedoch erst ab den 30er Jahren dieses Jahrhunderts industriell genutzt. Seine Umweltschädlichkeit wurde 1966 festgestellt; allerdings sollte es noch einige Jahre dauern bis aus dieser Erkenntnis politisch-administrative Konsequenzen gezogen wurden. *"Obgleich sie schon 1966 von dem schwedischen Forscher Jensen in Umweltproben identifiziert und in späteren Arbeiten als global erkannt worden waren, wurde die Öffentlichkeit erst einige Jahre später durch einen Vorfall in Japan,*

bei dem zahlreiche Personen durch ein PCB-verseuchtes Nahrungsmittel erkrankten, auf diese Gefahrenstoffe aufmerksam."[Müller/Korte 1973:112]. Ähnliche Unfälle ereigneten sich in Kanada, den USA und in Irland. Eine Reihe von Industrieländern ergriff daher schon Anfang der siebziger Jahre regulative Maßnahmen gegen diesen Stoff. In der Bundesrepublik allerdings wurden PCBs erst im Jahre 1978 auf ausschließlich geschlossene Systeme beschränkt [vgl. OECD 1981d].

2.1. Die Thematisierung des Chemikalienproblems.

Die Geschichte der Thematisierung und Regulierung dieser Chemikalien steht symptomatisch für viele Gefahrenstoffe, symptomatisch auch für viele Umweltthemen. Dort mußte des öfteren festgestellt werden, daß es für die Politisierung eines 'issues' nicht ausreicht, wenn das Problem von Wissenschaftlern und Bürokraten erkannt wird. Ein wichtiges, zusätzliches Moment ist die öffentliche Nichtakzeptanz, die meist aber erst aufgrund solcher katalytischen Ereignisse wie Unfälle und Katastrophen entstehen.

Ein zusätzlicher Faktor sind Interessenkonstellationen, vor allem im internationalen Bereich. So gilt auch für den Chemikalienbereich, daß das Thema in anderen Ländern aufgeworfen wurde, in der internationalen Arena thematisiert und von dort aus gleichsam in die Bundesrepublik importiert worden ist [vgl. generell zur Umweltpolitik in diesem Zusammenhang: Küppers et al. 1978: 106; für den Chemiebereich: Hartkopf 1982:13]. Der Thematisierungsprozeß des Chemikalienproblems war also im wesentlichen eine internationale Politikdiffusion. Wichtige Pfade dieser internationalen Ausbreitung waren sicher die Massenmedien, aber mehr noch die Internationalen Organisationen in ihrer Funktion als Drehscheiben für Informationsaustausch und Koordinationsmedien zwischen Regierungen und Verwaltungsbehörden.

Hier sind einerseits die UN Sonderorganisationen wichtig. Beispielsweise wurde schon 1956 bei der WHO und FAO ein gemeinsames Expertenkomitee über "Food Additives and Contaminants" eingerichtet, 1961 schließlich ein gemeinsames Komitee über Pestizidrückstände. Schon 1949 organisierte die

UNESCO einen internationalen Kongreß zum Naturschutz, auf dem das Thema der Umweltschädlichkeit von Pflanzenschutzmitteln als zentraler Punkt auf der Tagesordnung stand.

Weitere wichtige Ausbreitungspfade waren die internationalen Verflechtungen der Wissenschaft in den für toxikologische Forschung relevanten Disziplinen. Ein Beispiel gibt die Mutationsforschung. 1969 wurde die *Environmental Mutagen Society* in den USA gegründet; im selben Jahr wurde das Zentrallabor der Mutagenitätsforschung in der Bundesrepublik in Freiburg eröffnet. Ein Jahr darauf wurde die *European Environmental Mutagen Society* (EEMS) gegründet [Marquardt 1971:844-46]. Ähnliche Diffusionsprozesse bestanden in der Ökotoxikologie. Im Bereich der Umweltchemie und Ökotoxikologie war insbesondere Professor Korte vom Institut für ökologische Chemie der GSF maßgeblich am Import dieser Forschungsrichtung aus den USA beteiligt. Dort als Berater in verschiedenen Expertenkomitees tätig, war es Professor Korte, der über ein internationales Symposium über "*Aspekte der chemischen und toxikologischen Beschaffenheit der Umwelt*" schon 1969 das Thema der Umweltgefährlichkeit von Chemikalien auf die Tagesordnung nicht nur der bundesdeutschen Wissenschaft, sondern auch auf die Regierungsagenda brachte. An diesem Symposium, welches insbesondere durch das damalige Ministerium für wissenschaftliche Forschung (BMwF) finanziert wurde, nahmen Wissenschaftler, Vertreter staatlicher Aufsichtsbehörden und Industrie aus 17 Nationen teil. Während dieses Symposiums wurde eine aus Vertretern der Behörden, Forschungsinstituten und Industrie zusammengesetzte deutsche Arbeitsgruppe eingesetzt, die sich das Ziel der Bestandsaufnahme laufender und in Zukunft notwendiger Forschungsarbeiten setzte. Hierzu wurde dann eine Studiengruppe beauftragt, eine Fragebogenaktion (nach der sogenannten Delphi-Methode) über

chemisch-toxikologische Probleme des Umweltschutzes durchzuführen. Ebenfalls ausgehend von diesem Symposium wurden zwei internationale, wissenschaftliche Gesellschaften gegründet: Die *International Academy of Environmental Safety (IAES)* und die *International Society of Ecotoxicology and Environmental Safety (SECOTOX)*, bei denen Professor Korte lange Zeit präsidierte.

Das Institut für ökologische Chemie kooperierte in dieser Zeit auch eng mit dem Gesundheitsministerium, das zum einen an einer bundesweiten Vereinheitlichung der Länder-Giftgesetze arbeitete. Darüberhinaus arbeitete das betreffende Referat auch mit dem BMA im Europarat zusammen, wo eine europaweite Standardisierung der Klassifizierung und Kennzeichnung gefährlicher Stoffe angestrebt wurde [Conseil de l'Europe 1968]. Aus dieser Arbeit ergaben sich dann Anstöße für eine Umsetzung dieser Politik in der EG mittels der Richtlinie 67/548/EWG.

Eine Aktivität, die ebenfalls eng in diesem Zusammenhang gesehen werden muß, war die Einsetzung der Projektgruppe "Umweltchemikalien und Biozide" (unter Federführung des BMJFG), in der Vertreter verschiedener Bundesministerien, der Wissenschaft und der chemischen Industrie zusammenarbeiteten, um den 'Umweltchemikalien'-Teil des 1972 von der Bundesregierung verabschiedeten ersten Umweltschutzprogramms zu formulieren. 1971 legte diese Gruppe einen Bericht vor, in dem vor allem verstärkte Forschungstätigkeit in diesem Bereich gefordert und regulative Möglichkeiten eruiert wurden. In diesem Bericht wurde gleichzeitig der neue Begriff der Umweltchemikalien aus der Taufe gehoben, der nun als Bezeichnung für Stoffe verwendet wurde, "die durch menschliches Zutun in die Umwelt gebracht werden und in Mengen auftreten können, die geeignet sind, Lebewe-

sen, insbesondere den Menschen, zu gefährden." [Korte 1972:183]. Unter 'menschlichem Zutun' verstand diese Gruppe direkte und indirekte, intendierte und nichtintendierte Handlungsfolgen. Der Begriff "Lebewesen" umfaßte sowohl den Menschen als auch Tiere, Pflanzen und Mikroorganismen. Der Gefährdungsbegriff sollte akute wie chronische, darüberhinaus auch synergetische und bioakkumulative Effekte erfassen (ebd.).

Im Umweltprogramm der Bundesregierung [1972] wird in einem besonderen Kapitel "Umweltchemikalien und Biozide" auf das Chemikalienproblem Bezug genommen, auf das Gefährdungspotential hingewiesen und Maßnahmen zur Koordinierung und Förderung von Forschungsaktivitäten und zur effektiveren, gesetzlichen Kontrolle von Umweltchemikalien angekündigt. Unter anderem sollten die Regelungen im Lebensmittel-, Fleischbeschau-, Milch- und Arzneimittel-, Futtermittel- und Pflanzenschutzrecht verschärft werden, und ein Bundesgiftgesetz sollte das Inverkehrbringen von Giften bundeseinheitlich regeln [Bundesregierung 1972:109-114].

Weitere Maßnahmen des Umweltprogramms waren die Einrichtung einer "Zentralen Erfassungs- und Bewertungsstelle für Umweltchemikalien", die sich aber vorwiegend auf die Erfassung von Schwermetallen in Lebensmitteln konzentrierten [Musche 1975], und die "Interministerielle Projektgruppe Umweltchemikalien", die in diesen Fragen die Aktivitäten zwischen den Ressorts koordinieren sollte. Die Federführung dieser Gruppe lag beim BMJFG; eine weitere Funktion der Gruppe war die Zuarbeit zur OECD Chemikalien-Sektor-Gruppe. Vertreten waren in diesem Gremium interessanterweise nicht nur Ministerialbeamte, sondern auch Vertreter wichtiger Forschungsorganisationen, der Industrie und von einigen Interessengruppen aus den Bereichen Verbraucher- und Umweltschutz. Die Gewerkschaften

waren in dieser Zeit intressanterweise noch nicht involviert. In dieser Zeit betrachteten diese offensichtlich den Bereich der Umweltchemikalien völlig losgelöst von der Problematik der 'gefährlichen Arbeitsstoffe'. Vielleicht kann dies als Indiz dafür gesehen werden, daß sich die Gewerkschaften bis zum Jahre 1977/78 wenig für die Umweltchemikalienproblematik interessierten. Die ebenfalls in diese Zeit fallende Verabschiedung der Arbeitsstoffverordnung (1971) wurde somit in keinem Zusammenhang mit Umweltschutzgesichtspunkten gesehen.

Wie weiter oben schon vermerkt wurde, war die Thematisierung des allgemeinen Umweltproblems (jetzt verglichen mit der speziellen Chemieproblematik) von Anfang an international angelegt. Dies hatte auch organisatorische Konsequenzen bei vielen internationalen Organisationen, bei denen Umweltabteilungen eingerichtet wurden. Sogar bei der Nato wurde schon im Jahre 1969 der sogenannte Umweltausschuß eingesetzt [von Ward et.al. 1979:12ff], in dem die Chemikalienproblematik jedoch eine untergeordnete Rolle spielte.

Auf der ersten Internationale Umweltkonferenz in Stockholm (1972), auf der auch das *United Nations Environment Programm (UNEP)* eingerichtet wurde, wurde auch in einem speziellen Kapitel der verabschiedeten Resolutionen auf die Gefährlichkeit von Chemikalien für die Umwelt hingewiesen und die Einrichtung internationaler Programme zur Prüfung und Bewertung potentieller Schadwirkungen von Chemikalien auf Mensch und Umwelt gefordert [Beiträge zur Umweltgestaltung, Heft A 10/1973].

Schon im Jahr 1970 richtete die OECD eine Umweltabteilung ein, welche die Aufgabe hatte, die Umweltpolitiken der Mitgliedsländer zu koordi-

nieren. Einer der ersten Schritte dieses "Environment Department" war die Errichtung einer festen Arbeitsgruppe mit Vertretern der einzelnen Mitgliedsländer, um Umfang und Gefährdungspotential des Chemikalienproblems zu erforschen. In diesem Zusammenhang wurde auch die bis dahin geltende Problemdefinition des Chemikalienproblems in der Hinsicht modifiziert, als daß das Konzept eingeführt wurde, nach dem nicht nur bestimmte Kategorien oder Gruppen von Chemikalien, sondern jede Chemikalie als potentiell gefährlich betrachtet wird. Dies implizierte auf regulativer Ebene, daß alle Chemikalien vor ihrer Verwendung auf mögliche, schädliche Gesundheits- und Umweltwirkungen untersucht werden sollten (OECD 1978). Zu diesem Zeitpunkt war die Schweiz das einzige Land, das (seit 1969) eine auf dieser Konzeption basierende Gesetzgebung besaß.

1970 begann auch in den USA die Diskussion über die Notwendigkeit einer systematischen Überprüfung aller Chemikalien vor ihrer Vermarktung. Im Sommer 1970 erhob eine Arbeitsgruppe des US-Council of Environmental Quality (CEQ) Informationen über gefährliche Chemikalien, die nicht unter den vorhandenen rechtlichen Regelungsmechanismen kontrolliert werden konnten, und entdeckte, daß eine zunehmende Zahl neuer Chemikalien jährlich vermarktet wurde, ohne zuvor auf ihre Umwelt- und Gesundheitsgefährdung überprüft worden zu sein. Im April 1971, nach Präsident Nixons "annual message on environment" wurde ein von der Regierung ausgearbeiteter Entwurf in den Congress eingebracht, der allerdings zunächst an Konflikten zwischen Senat und Repräsentantenhaus scheiterte. Erst sechs Jahre später, nach mehreren Anläufen, sollte dieses Gesetz schließlich verabschiedet werden. [vgl. Schneider 1985; Reynolds 1977; Schwartz/Marrion 1977].

Im Juli 1973 trat in Schweden ein Chemikaliengesetz in Kraft, das eine Vor-Vermarktungs-Kontrolle vorsah. Japan erließ im Oktober 1973 ein Chemikaliengesetz, dessen Fokus besonders auf dem Umweltschutz lag. Dies ist insofern verständlich, nachdem in Japan vor allem Umweltkatastrophen regulative Maßnahmen im Chemikalienbereich auslösten, z.B. die sogenannte Minamata-Krankheit etc. [vgl. Weidner 1977b]. Schweden wurde in den darauffolgenden Jahren in der "Chemicals Group" der OECD sehr aktiv. Ein Vertreter des Schwedischen "Produktkontrollamts" übernahm sogar den Vorsitz in dieser Gruppe. Die Wettbewerbsnachteile, welche die schwedische chemische Industrie durch dieses neue Gesetz aufgebürdet bekam, sollten offenbar durch eine Internationalisierung dieser regulativen Politik gemildert werden.

Die Arbeit der OECD Chemikaliengruppe bekam hierdurch einen neuen Impetus und mündete schließlich in der Ratsempfehlung C(74)215 vom 14. November 1974, in der eine international harmonisierte Kontrolle von Chemikalien vor ihrer Vermarktung gefordert wird. Die Arbeit der OECD-Chemikalien-Gruppe konzentrierte sich nun darauf, operationalisierbare Ansätze für eine Harmonisierung neuer Gesetzgebungsaktivitäten und der Implementation verschiedener, schon erlassener nationaler Gesetze im Bereich der Chemikalienkontrolle zu entwickeln. Hierzu gehörte einerseits die Erforschung der Produktions- und Verwendungsprofile von Chemikalien, um die Schwerpunkte zukünftiger Kontrolle besser übersehen zu können, andererseits die Untersuchung bisher praktizierter legislativer und administrativer Kontrollpraktiken in der Schweiz und Japan. In der offiziellen 'Geschichtsschreibung' der OECD wird der Eindruck einer ungebrochenen Kontinuität der Arbeit dieser Gruppe vermittelt [OECD 1978; 1984]. Andere Augenzeugen weisen dagegen auf unterschiedliche Interessenlagen zwischen

den verschiedenen OECD-Mitgliedsländern während dieser Jahre hin. Einem Industrie-Experten zufolge ist zu dieser Zeit, zumindest von seiten der Bundesrepublik, niemand wirklich an den OECD-Aktivitäten interessiert gewesen (Interview); einem anderen Experten dieses Bereichs zufolge sind in dieser Zeit sogar Überlegungen angestellt worden, die OECD-Sektorgruppe aufzulösen, weil sich in dieser Zeit das Umweltinteresse stark auf die Kernenergieproblematik zu konzentrieren begann (Interview). Vor dem Hintergrund, daß die Schweiz, Japan und Schweden nur einen relativ geringen Anteil des Welthandels in Chemikalien auf sich vereinigten, ist dieses schwache Interesse auch verständlich.

Das Interesse an Politikharmonisierung in der OECD war im wesentlichen nicht umweltpolitisch, sondern ökonomisch begründet. Unterschiedliche regulative Politiken der verschiedenen Länder liefen Gefahr, über unterschiedliche, gesetzlich vorgeschriebene Testverfahren, unterschiedliche administrative Reglements und Bewertungskriterien, Hemmnisse für den internationalen Chemikalienhandel aufzurichten. Diese Art von Handels-schranken werden im internationalen Freihandelssystem, das insbesondere auf den Regelungen des "General Agreement on Trade and Tariffs" basiert, als "Non Tariff Trade Barriers" behandelt. Spezifische technische Standards oder besondere administrative Prozeduren eines Landes können es trotz formal 'offenen Grenzen' ausländischen Konkurrenten doch schwierig machen (in manchen Fällen sogar unmöglich machen), weiterhin solche Märkte zu bedienen, weil unverhältnismäßig hohe 'compliance costs' die Wettbewerbsfähigkeit verschlechtern. Schottelius/Broecker [1981] führen zwei illustrative Beispiele für NTBs in Japan an. So verlangt das japanische Chemikaliengesetz gewisse ökotoxische Tests an Fischen und Bakterien, die nur in Japan vorkommen. Bei pharmazeutischen Produkten

schließlich steht die japanische Verwaltung auf dem Standpunkt, daß klinische Tests in Europa wegen der besonderen physischen Konstitution der japanischen Bevölkerung nicht anerkannt werden können. Die größte Barriere des japanischen Chemikalienrechts für die europäische Industrie sei jedoch die Bestimmung, nach der *"die Toxikologie betreffenden Unterlagen grundsätzlich bei einem oder mehreren amtlichen Laboratorien angefertigt sein müssen. Ein Teil dieser Unterlagen kann ersetzt werden durch Ergebnisse, die von international anerkannten Laboratorien erarbeitet wurden."* [Schottelius/Broecker 1981]

Einem Industrieexperten zufolge hat das Unternehmen Hoechst AG nach Inkrafttreten des Japanischen Gesetzes zumindest bis 1977 kein Produkt mehr auf den Markt bringen können [cf. UBA 1977:43]. Die Industrie reagierte darauf zum einen mit Bemühungen über bilaterale Verhandlungen zwischen Regierungsvertretern der Bundesrepublik und Japans die Anerkennung von Test in Industrielabors zu erreichen [Chemische Industrie 28(1976)1]. Eine andere Strategie der deutschen und europäischen Industrie war die Gründung, gemeinsam mit den größten japanischen Chemiefirmen, einer Internationalen Organisation, die die im Bereich der Umweltgefährdung von Chemikalien gemeinsame Forschung koordinieren und auf eine Harmonisierung regulatoriver Politiken hinwirken sollte [Anliker 1979]. Diese Organisation, die *Ecological and Toxicological Association of the Dye-stuffs Manufacturing Industry (ETAD)*, 1974 gegründet, ist vom Namen her auf die Farbstoffindustrie spezialisiert, in ihr sind aber alle großen Multinationalen Chemieunternehmen der westlichen Welt vertreten. Insofern dürfte es künstlich sein, die verschiedenen Chemiesparten so exakt voneinander zu trennen.

Obwohl die deutsche Chemieindustrie von Anfang an an den Beratungen der OECD Chemicals Group beteiligt war, entwickelte sie erst dann verstärktes Interesse an einer Politikharmonisierung zwischen den OECD-Ländern, nachdem die französische Regierung auf dem Treffen der OECD Chemicals Group im Mai 1975 erklären ließ, daß sie die Initiierung eines Gesetzes zur Kontrolle von Chemikalien beabsichtige. Spätestens ab diesem Zeitpunkt entwickelte die deutsche Chemieindustrie eine rege Kooperationsbereitschaft in der Chemicals Group und arbeitete an einem Regulierungskonzept mit, das ihre Interessen nicht zu stark beeinträchtigen sollte. So konnte die deutsche Delegation im Mai 1976 einen auf einer VCI-Umfrage basierenden Bericht über "Abschätzung des Umwelteinflusses von Industriechemikalien - Produktionszahlen und Anwendungsmuster" vorlegen, der die seit langem vom BMJFG und VCI avancierte Kernidee des Stufenplans zum ersten Mal in einem internationalen Forum vorstellte: *"Man and his environment must be protected against harmful effects due to chemicals. To reach this objective, manufacturers are required to assess the environmental impact of their chemiproducs, and governmental authorities will have to impose, in certain cases, regulations concerning their use. It is the Government's right and duty towards society to ascertain the application of this basic rule. The a.m. objectives can and should be reached without seriously restricting the trade in chemicals products at the same time. This is important because of the international commitments of the chemical industry and because of this industry's key position within commerce."* Unter "Solution to the Problem" schreibt der Bericht: *"Pre-market screening of all new chemicals as to their potential toxic or ecotoxic effects must become mandatory. The intensity of such screening should depend on the quantities put on the market"* (Hervorhebung durch den Verf.) [OECD 1976a:51]. Die Bewertung schon auf dem Markt befindlicher Chemikalien

sollte sich an den Produktions- und Verwendungsmustern von Chemikalien der VCI-Umfrage orientieren. Das Ergebnis dieser Studie (in der u.a. 120 Chemikalien identifiziert werden konnten, die in Mengen über 50.000 t/p.a. weltweit produziert werden) präsentierten die Vertreter der Bundesrepublik in zwei Anhängen und erwähnten mehrmals die enge Kooperation mit dem Chemieverband: *"Even though the establishment of production figures and the composition of their use patterns cannot easily be carried out, it is still possible by way of close cooperation with experts of the chemicals industry."* Die Erhebung der Zahlen sei nur möglich gewesen durch die *"close and generous cooperation extended by the Verband der Chemischen Industrie (VCI)."* [ebd.S.6]. Die Grundidee hinter der Stufenregelung war, daß der Chemischen Industrie - um nicht innovationshemmend zu sein - erlaubt wird, einen Stoff soweit zu vermarkten, daß zumindest die F+E-Ausgaben gedeckt werden können, und regulative Eingriffe erst in einer Phase des Produktzyklus einsetzen, wenn mit einem Stoff Gewinne erzielt werden.

Das Umweltbundesamt spielte zu dieser Zeit eine untergeordnete Rolle in den OECD-Verhandlungen, hat es ihre "Abteilung für Umweltchemikalien" auch erst im Jahre 1976 eingerichtet. In einem internen Planungspapier dieser Behörde vom Februar 1977 heißt es: *"Das Umweltbundesamt würde eine verstärkte Beteiligung an den Arbeiten der "Chemicals Group" begrüßen, weil erfahrungsgemäß die Arbeiten der EG stark von den Vorarbeiten bei der OECD beeinflußt werden."* [UBA 1977:56]. Diese Absicht konnte das UBA verwirklichen. So konnte es einerseits einen Mitarbeiter in den Verwaltungsstab der OECD-Chemicals-Division delegieren. Andererseits übernahm der Leiter der Chemieabteilung des UBA die Führung der deutschen Delegation in den OECD-Arbeitsgruppen und wurde später sogar *"head of the*

chemicals division".

Auch die Amerikaner, sonst relativ "unterproportional" zu ihrem sonstigen Engagement in der OECD an der Chemicals Group beteiligt, begannen Ende 1976 plötzlich reges Interesse zu entwickeln. Ende Oktober wurde ihr TSCA verabschiedet. Vom 20.-22.10. 1976 tagte die OECD-Chemicals Group und plante die Erstellung eines neuen Berichts "Testmethoden zur Früherkennung der ökotoxischen Eigenschaften von neuen Chemikalien". Die deutsche Delegation bekundete Bereitschaft, die Federführung zu übernehmen; die US Delegation interessierte sich dafür, als "*copilot country*" zu fungieren. EPA und UBA führten daraufhin Gespräche und vereinbarten dieses Thema innerhalb des Deutsch-Amerikanischen Umweltschutzabkommens intensiv aufzugreifen [UBA 1977:56].

Der Umstand, daß Frankreich beabsichtigte, Gesetzgebungsaktivitäten zur Chemikalienkontrolle zu entwickeln, ließ auch die EG tätig werden lassen. Schon Ende 1975 begannen Beratungen zwischen Kommissionen und Experten aus den Mitgliedsländern. Der Schwerpunkt der Verhandlungen um eine internationale Politikharmonisierung hatte sich damit in die europäische Arena verlagert. Die Arbeit der OECD wurden damit nicht weniger relevant, sondern hatte im intergouvernementalen Bargaining nur eine andere Funktion erhalten, jetzt schwerpunktmäßig eine Art 'Zuarbeiterrolle' zur Gesetzgebungsaktivität innerhalb der EG annahm. Die Harmonisierung mit Schweden und Japan war zwar weiterhin wichtig, besaß aber nicht mehr den Stellenwert, den EG-interne Anstrengungen nun hatten, zur Funktionsfähigkeit des gemeinsamen Marktes die verschiedenen Chemikalienkontrollpolitiken zu harmonisieren.

2.3. Die Formulierung des Chemikaliengesetzes: Europäische Politik- harmonisierung und nationale Gesetzgebung

Die Initiierung und Formulierung eines bundesdeutschen Chemikaliengesetzes ist ohne Bezugnahme auf die OECD und EG-Arenen nicht verstehbar. Regierungsveröffentlichungen erwecken oft den Eindruck, daß die Verabschiedung des Chemikaliengesetzes der konsequente und letzte Schritt der Umsetzung des Umweltprogramms der Bundesregierung darstellt. Diese Sichtweise versucht die realen Prozesse von Interessenkonflikten, Strategien und Taktiken einzelner Policy-Akteure zu verdecken. In unserem Ansatz versuchen wir aber gerade diese Windungen, Entscheidungspunkte, strategischen Gefechte, signifikanten Einschnitte und neuralgischen Phasen herauszuarbeiten, durch welche die bundesdeutsche Chemiepolitik geprägt und konstituiert wurde.

a) 'Vorgefechte' in der europäischen Arena.

Ein solcher signifikanter Einschnitt in der internationalen Chemikalienkontrolle war das Ereignis, als Frankreich im Mai 1975 die OECD Mitgliedsländer auf einem Treffen der Chemicals Group darüber informierte, eine eigenes Gesetzgebungsverfahren für ein Chemikaliengesetz einzuleiten. Die Stimmengewinne der französischen ökologiebewegung in der Präsidentschaftswahl ein Jahr zuvor hatte die Französische Regierung offenbar veranlaßt, auf diesem Gebiet initiativ zu werden. Einen Monat später informierte Frankreich die Europäische Kommission entsprechend einem am 5.3.1973 geschlossenen Informationsabkommen auf dem Gebiet des Umweltschutzes. Dieses Abkommen sieht vor, daß die Mitgliedsstaaten die Kommission sobald wie möglich über jeden Entwurf von Rechts- und Verwal-

tungsvorschriften zum Umweltschutz, die eine unmittelbare Auswirkung auf das Funktionieren des gemeinsamen Marktes haben, zu unterrichten haben. Entsprechende Vorschriften (z.B. Richtlinien) können nur dann erlassen werden, wenn die Kommission nicht innerhalb von zwei Monaten nach der Unterrichtung die betreffende Regierung von ihrer Absicht informiert hat, dem Rat Vorschläge für entsprechende Gemeinschaftsmaßnahmen zu unterbreiten. Die Kommission hat diesen Vorschlag binnen fünf Monaten vorzulegen, der Rat hat - im Prinzip - ebenfalls nur fünf Monate Zeit darüber zu entscheiden [Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1977:277ff].

Die französische Initiative hätte nicht nur Frankreich's Chemieindustrie reguliert, sondern auch den größten Exportmarkt der deutschen Chemischen Industrie mit regulativen Auflagen belastet [11% der gesamten Chemieausfuhr; vgl. VCI-Chemiewirtschaft in Zahlen 1980:88]. So hatte spätestens ab diesem Zeitpunkt die Chemische Industrie der Bundesrepublik das größte Interesse an einer europäischen Harmonisierung der Chemikalienkontrolle -soweit es nicht möglich war, eine regulative Politik in diesem Bereich in Frankreich zu verhindern. Zunächst jedoch kamen das BMJFG, das auf dem Chemicals Group Meeting die deutsche Regierung vertrat, und Vertreter des VCI, der ebenfalls in der deutschen Delegation repräsentiert war, überein, das französische Vorhaben "abzublocken" (Interview). Die EG-Kommission sollte auf die Ankündigung eines Richtlinienentwurfs gedrängt werden. Hierzu wurden Kommissionsexperten gemeinsam mit VCI-Vertretern zu einer Lagebesprechung nach Bonn eingeladen. Noch im Laufe desselben Jahres begannen die Beratungen in einer Expertengruppe, in der neben Kommissionsexperten Vertreter der Mitgliedsstaaten aus Ministerien und Industrie - darunter der VCI - zusammenarbeiteten. Im Jahresbericht 1975/76 machte der Chemieverband

kein Hehl daraus, daß er "von Anfang an in dieses Thema eingeschaltet gewesen " sei[S.50]. Weiter heißt es dort: "über den CEFIC wurde versucht, eine einheitliche europäische Industriemeinung zu finden und diese der EG-Kommission nahezubringen. Mit der Bundesregierung wurde eine enge Zusammenarbeit vereinbart. Die Bundesregierung will - nicht zuletzt aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten - unnötigen zusätzlichen administrativen Aufwand vermeiden und wird sich in Brüssel einer generellen staatlichen Zulassung chemischer Erzeugnisse vor dem Inverkehrbringen widersetzen."

Wurde nun die EG-Kommission aktiviert, so bedeutete es für die deutschen Behörden und Industrie auch, teilweise die 'Steuerung' zu verlieren. Zur Verhinderung eines französischen Alleingangs war ein europäisches Vorgehen aber unabdingbar. So war zunächst sehr unklar, welche Form eine gemeinsame Politik in der Chemikalienkontrolle annehmen sollte. Erst Anfang 1976 wurde klar, daß die kommunitäre legislative Aktivität die Form einer Änderung der Richtlinie über Kennzeichnung und Verpackung gefährlicher Stoffe aus dem Jahre 1967 annehmen sollte. Diese Option, vertreten vom Kommissions-Direktorat "Binnenmarkt" bedeutete eine ressortübergreifende Lösung, welche praktisch ein Giftgesetz mit Arbeitsschutzvorschriften und einigen Umweltregelungen kombinieren wollte. Die generelle Kontrolle der Umweltwirksamkeit von Chemikalien sollte darin nur einen sehr beschränkten Platz erhalten. Diese "Marschroute" wurde sowohl vom BMJFG als auch vom BMA unterstützt, die beide schon seit langem an den Beratungen der inzwischen 5 Änderungen dieser Richtlinie beteiligt waren.

Auch der VCI setzte sich für ein solches Vorgehen ein; schon im Jahr 1974

hatte der VCI ein vereinheitlichtes Giftgesetz begrüßt, das im BMJFG vorbereitet worden war. Unter dem Hinweis auf Gesetzgebungsvorhaben in der Schweiz, Japan, Schweden und den USA kritisierte der Chemieverband aber die beabsichtigte Ausdehnung des Giftbegriffs auf alle gesundheitsschädlichen Stoffe. So heißt es im VCI-Jahresbericht 1974/75: *"Vor allem die bekanntgewordene Absicht, für alle Fertigwaren, die irgendwelche Giftstoffe enthalten, eine Zulassungspflicht einzuführen, erscheint recht praxisfremd, wenn man bedenkt, daß bei gleichzeitiger Ausweitung des Giftbegriffs unter diese Kategorie viele Lacke, Klebstoffe, Haushaltsmittel und ähnliche Erzeugnisse fallen würden."* [VCI 1974/75: 41]. Im Sommer 1975 hatte das Arzneimittelreferat im BMJFG einen Entwurf für ein "Bundesgiftgesetz" erarbeitet, das ein Kontrollverfahren vorsah, nach dem alle gefährlichen Stoffe in einer Giftliste erfaßt werden sollten. Es ging aber insofern über dieses traditionelle 'Listenprinzip' hinaus, als daß eine generelle Anmelde- und Prüfungspflicht nach genormten Testverfahren eingeführt werden sollte. So war in §10 vorgesehen, daß alle Stoffe und Zubereitungen bei der Herstellung nach einem bestimmten Prüfungsschema zu prüfen sind, welches vom BMJFG im Zusammenwirken mit einem Sachverständigengremium festgelegt würde. Die Furcht des VCI, [vgl. Jahresbericht 1974/75:43], daß *"auch Aspekte des Umweltschutzes stärker Berücksichtigung finden"* könnten, war aber zu der Zeit schon unbegründet, da der Gefahrenbegriff bzw. Giftbegriff im Entwurf relativ restriktiv war: §2: *"Gifte im Sinne dieses Gesetzes sind Stoffe, die abhängig von der Menge und Zeit durch chemische Einwirkung auf den Menschen die Gesundheit schädigen oder den Tod herbeiführen können."* [BMJFG 1975: 9].

Auf europäischer Ebene gingen die Vorbereitungen für eine gemeinsame Po-

litik in der Chemikalienkontrolle, zumindest in der Anfangsphase, zügig voran. Bereits im Februar 1976 hatte die Generaldirektion XI (Binnenmarkt) der EG-Kommission einen Entwurf zur Änderung der 6. Änderungsrichtlinie vorgelegt, welcher ein Anmeldeverfahren für chemische Stoffe vorsah. In diesem Entwurf war vorgesehen, daß der Produzent jeden chemischen Stoff, der vermarktet werden sollte, nach einem bestimmten Schema zu prüfen hat und ihn entsprechend seiner Gefährlichkeitsmerkmale mit einem Klassifizierungsvorschlag zu versehen und einem speziell hierfür eingerichteten Sachverständigenausschuß der Kommission zu melden hat. Dieser Ausschuß hätte daraufhin die Unterlagen zu prüfen und der Kommission Bewertungsvorschläge zu machen. Würde der Stoff als gefährlich für Mensch und Umwelt eingestuft, würde er in eine spezielle Liste aufgenommen und entsprechenden Auflagen unterworfen. In bezug auf besonders gefährliche Stoffe sah dieser Entwurf begrenzte Eingriffsvollmachten vor. So wäre die Kommission dann befugt Verwendungsbeschränkungen oder totale Verbote auszusprechen, wenn sich ein Stoff als besonders gefährlich erweisen würde [*Chemische Industrie* 28(1976)4,179].

Eine strengere Option, die mehr den Umweltschutzgedanken ins Zentrum rückte, vertrat das 'Umweltdirektorat', das vor allem von der französischen Regierung unterstützt wurde. Schon im Frühjahr hat dieses Generaldirektorat einen Richtlinienentwurf vorgelegt, in dem - ähnlich wie bei dem französischen Gesetzentwurf - für die umweltrelevanten Stoffe ein staatliches Zulassungsverfahren vor der Vermarktung vorgesehen war, wenn die Stoffe pro Hersteller in einer Menge über 500t/Jahr produziert werden, und die Humantoxizität des Stoffes einen bestimmten Schwellenwert überschreitet [ebd.].

Nach den VCI-Jahresberichten waren im April 1976 noch die Haltungen der verschiedenen Mitgliedsländer sehr gegensätzlich. Die französische Regierung war eher zu einem Zulassungsverfahren vor Markteinführung geneigt. Eine ähnliche Haltung sei bei den niederländischen und belgischen Regierungen zu beobachten gewesen. Dagegen seien die englische und die deutsche Regierung für ein noch nicht spezifiziertes Anmeldeverfahren beim Inverkehrbringen neuer Stoffe eingetreten und wollten die Kontrolle der Umweltchemikalien in der Eigenverantwortlichkeit der Industrie belassen.

Im Mai 1976 schließlich hatten sich die Mitgliedsstaaten zumindest auf ein *"pre-marketing notification"*-System geeinigt. Wie ein Eingriffsverfahren operationalisiert werden würde, das gewährleisten könnte, daß als gefährlich erkannte Chemikalien wirksam kontrolliert und in ihrer Vermarktung und Verwendung beschränkt werden könnten, darüber herrschte noch Unklarheit. Nur Frankreich war bereit, die entsprechende Entscheidungskompetenz einem Komitee der Kommission zu übertragen. Die übrigen Mitgliedsstaaten wollten soweit nicht gehen und die Entscheidungsvollmacht nur beim intergouvernementalen Ministerrat ansiedeln [Informationsdienst *Europolitique* vom 1.6.76]. Am 8. September legte die Kommission dem Rat einen Richtlinienentwurf vor, der eine Anpassung der Direktive des Ministerrats vom 27.6.1967, die die Klassifikation, Verpackung und Kennzeichnung gefährlicher Substanzen regelte, vorsah [COM(76)433/final]. Die Anpassung sollte eine neue Gefährlichkeitskategorie einführen: die Umweltschädlichkeit von Stoffen. Mit dem Ziel, umwelt- und gesundheitschädigende Effekte von Chemikalien zu kontrollieren sah der Entwurf vor, daß alle neu auf den Markt gebrachten Chemikalien zuvor nach bestimmten Verfahren getestet und mit den

Testunterlagen bei den zuständigen nationalen Behörden spätestens zum Zeitpunkt der Vermarktung angemeldet werden sollten.

Im Kommissionsentwurf hatte sich das Binnenmarkt-Direktorat gegenüber den EG-Umweltschützern durchgesetzt. So war nun kein Zulassungs-, sondern ein bloßes Anmeldeverfahren vorgesehen. Darüberhinaus teilte der nun gewählte 'ressortübergreifende Ansatz', welcher Arbeitsschutz-, Gesundheitsschutz- und Umweltschutzgesichtspunkte in einem einzigen gesetzlichen, gemeinsamen Rahmen regeln wollte, Umweltschutzziele eine beschränkte Rolle zu. Stoffe wie Pharmazeutika, Lebensmittelzusatzstoffe etc., die schon anderweitig geregelt waren, wurden aus der Anmeldepflicht herausgenommen. Ebenso wurden Stoffe für Forschung und Entwicklung von der Anmeldepflicht befreit, um das Innovationspotential der Chemischen Industrie nicht zu sehr zu beeinträchtigen. Erstaunlicherweise wurden die Prüfungsmethoden- und Vorschriften schon sehr detailliert im Anhang des Entwurfs festgehalten: Toxizitätstests auf akute, chronische und subchronische Wirkung. Tests auf Karzinogenese, Mutagenese, Tetratogenese; Ökotoxikologische Tests an Bakterien, Algen, Fischen und Vögeln. Durch den Umstand, daß die EG nur Angelegenheiten, die Auswirkungen auf das Funktionieren des gemeinsamen Marktes haben, regeln kann, war ein 'pre-marketing' Ansatz vorgezeichnet. Die Politikoption, wie die Amerikaner im TSCA, mit der Kontrolle schon bei der Herstellung eines Stoffes einzusetzen - was aus Arbeitsschutzgründen effektiver wäre - wurde damit durch die konstitutionelle Struktur der EG automatisch ausgeschaltet.

Wie schon angemerkt, war der VCI sowohl über die OECD Verhandlungen, über direkte Konsultationen mit BMJFG und BMA als auch über den CEFIC von Anfang an im Beratungsprozeß der Richtlinie beteiligt. Im April als

der Richtlinienentwurf von der Kommission an den Ministerrat ging, reagierte VCI-Präsident Sammet auf der VCI-Jahresversammlung Ende Oktober 1976: "Daß unsere Sorge vor zunehmendem Gesetzesperfektionismus nicht unberechtigt ist, zeigt der Vorschlag der EG-Kommission, alle neuen chemischen Stoffe einer Kontrolle zu unterwerfen. Zunächst ist dabei an eine Anmeldung bei der Kommission gedacht. Hierzu ist folgendes zu sagen: Eine staatliche Aufsicht und Kontrolle von chemischen Substanzen ist dort zu bejahen, wo wirklich allgemeines Interesse besteht. Das betrifft zum Beispiel Zulassungsvorschriften für Arzneimittel, Pflanzenschutzmittel oder Lebensmittelzusatzstoffe. Eine Notwendigkeit zu einem umfassenden Anmeldeverfahren für alle chemischen Substanzen ist in gar keiner Weise zu erkennen. Die Sicherheit der chemischen Erzeugnisse wird dadurch nicht verbessert. Weit wirkungsvoller ist der Versuch, für alle relevanten Chemikalien Sicherheitsdatenblätter zu erstellen, die auf den in eigener Verantwortung der Herstellung durchgeführten umfangreichen Prüfungen beruhen." [Chemische Industrie 28(1976)11, 625].

Diese "eigenverantwortliche Erfassung und Kontrolle" von sogenannten Umweltchemikalien mittels industrieeigener Datenerfassungsblätter können als Strategem der Chemischen Industrie verstanden werden, um eine drohende staatliche Intervention in der Bundesrepublik abzuwehren. So heißt es in der VCI Zeitschrift Chemische Industrie [28(1976)4:180] hierzu: "Die Durchsetzung dieses Konzepts der Eigenverantwortlichkeit der Industrie hat nur Aussicht auf Erfolg, wenn die chemische Industrie bereit ist, die Ergebnisse ihrer eigenen Prüfungen den in den Verkehr gebrachten neuen Stoffen in Form von Stoffdatenblättern beizufügen. (...) Es besteht kein Zweifel daran, daß bei einer einheitlichen Handhabung in der chemischen Industrie die Chancen für die Anerkennung

der Selbstkontrolle am größten sind." In einem internationalen Klima legislativer Aktivitäten in der Chemikalienkontrolle dürfte der VCI allerdings nie selbst daran geglaubt haben, eine solche Maximalforderung durchsetzen zu können. Das Selbstregulierungsangebot sollte deshalb auch nicht für bare Münze genommen werden, sondern eher als Signal für kooperatives Verhalten verstanden werden. Von diesem Hintergrund her ist erst zu verstehen, warum der Verband im selben Atemzug Konzessionen für ein eventuelles Chemikaliengesetz anbietet: *"Falls der Staat aus politischen Gründen, auf eine Anzeige neuer Stoffe nicht zu verzichten können glaubt, sollte eine solche Anmeldung beim Inverkehrbringen von bestimmten Kriterien, von der Stoffmenge und auch den Handhabungskategorien abhängen."* (ebd.) Mindestens drei der Kernelemente der 6. Änderungsrichtlinie und des späteren Chemikaliengesetzes wurden damit, wenn auch noch wenig spezifiziert, schon so früh vom Chemieverband als Bedingungen genannt: das Stufenkonzept des Prüfungsschemas, das Anmeldeverfahren, der Vor-Vermarktungsansatz.

Der VCI vertrat diese Position auch auf europäischer Ebene über den europäischen Verband CEFIC. Dieser legte im Januar 1977 eine Stellungnahme zum Richtlinienentwurf der Kommission vor. Der CEFIC betonte dort generelle Kooperationsbereitschaft. Ein gemäßigtes Anmeldeverfahren, bei dem der Hersteller eine Chemikalie erst ab einer bestimmten Mengengrenze anmelden müsse, sei für die Chemische Industrie annehmbar: *"Über die Vorlage eines einfachen Dossiers mit Daten herrscht Übereinstimmung. Diese Daten werden nach Mengenschwellen festgesetzt, und zwar in Übereinstimmung mit der Produktionsmenge, dem Verwendungszweck und den Eigenschaften des betreffenden Stoffes."* Der europäische Chemieverband stellte daraufhin ein dreistufiges Stufenkonzept vor, nach dem aufwendige toxikologi-

sche Studien, insbesondere Langzeituntersuchungen, erst vorgeschrieben werden sollten, wenn ein Stoff in sehr großen Mengen auf den Markt gebracht wird. Ein weiterer wichtiger Punkt der CEFIC-Stellungnahme betraf die Eingriffsermächtigung staatlicher Instanzen: *"Die chemische Industrie würde es als unerwünscht betrachten, wenn die Anmeldung zu automatischen restriktiven Maßnahmen führen würde, die sich aus bloßen Verwaltungsprozeduren ergeben könnten. Sie glaubt deshalb mit Recht verlangen zu dürfen, daß jede Beschränkung beim Vermarkten einer Chemikalie durch gesetzliche Vorschriften oder durch Einwirkung des Rats erfolgen soll."* [VCI-Verbandmitteilung 20. Januar 1977].

Im Frühjahr 1977 nahmen auch der WSA und das europäische Parlament - die beide nur eine beratende Funktion im EG-Gesetzgebungsprozeß haben - Stellung zum Kommissionsentwurf. Beide begrüßten das Vorhaben. Während aber die EP-Stellungnahme vollkommen kritiklos war (die Änderung zweier Worte wurden empfohlen!)[Official Journal of the European Communities (OJ) No. C 30/35 vom 7.2.77], machte der WSA einige kritische Anmerkungen: so bedauerte dieses Gremium, daß der Entwurf nur neue Stoffe umfasste und auch kein Zulassungsverfahren enthielt [OJ No. C 114/20 v. 11.5.77].

Zu diesem Zeitpunkt ist es wichtig, die Schnittstelle zwischen der nationalen und europäischen Policy-Arena zu beachten. Zur selben Zeit, als die Kommission ihren offiziellen Entwurf für die 6. Änderungsrichtlinie vorlegte, gab BMI-Staatssekretär Hartkopf vor dem Fachverband der Futtermittelindustrie in Mannheim (30.9.1976) zum ersten Mal die Absicht einer Gesetzesinitiative bekannt: *"... es (wird) ein Umweltchemikalien-Gesetz geben, für das in der nächsten Legislaturperiode die Vorarbeiten beginnen werden. Ziel dieses Gesetzes ist einerseits der Schutz der Umwelt und*

andererseits die Schaffung eines langfristigen Planungsinstrumentariums für Produzenten und Anwender solcher Chemikalien." (Hartkopf 1976:30).

b. die Initiierung des Chemikaliengesetzes in der bundesdeutschen Arena.

Die deutsche Gesetzesinitiative muß direkt mit den Harmonisierungsbestrebungen der EG in Zusammenhang gesehen werden. An der Initiierung der gemeinschaftlichen Politik waren die Deutschen ihrerseits wieder maßgeblich beteiligt gewesen. Andererseits war der Kommissionsentwurf für deutsche Behörden und deutsche Chemieindustrie zu restriktiv. Kurz nach der offiziellen Vorlage des Kommissionsentwurfs beauftragten die beiden Ministerien BMI und BMA deshalb zwei Experten ihrer nachgeordneten Behörden UBA und BAU, einen kompletten Gegenentwurf zu entwickeln. Ende 1976 und Anfang 1977 stellten UBA und BAU einen Entwurf für eine deutsche Stellungnahme hinsichtlich des Richtlinienentwurfs fertig, in dem der Stufenplan zum ersten Male detailliert ausformuliert wurde. Das Prinzip der an Mengenschwellen orientierten Prüfungsschemata ging davon aus, daß - mit Ausnahmen - neue Chemikalien erst ab einer produzierten Jahresmenge von 2000 t geprüft und angemeldet werden sollten. Dabei sollten sich die Prüfungen auf dieser Ebene auf physikalisch-chemische Eigenschaften und akute toxische Wirkungen beschränken. Erst bei Erreichen eines Vermarktungsvolumens von 5000 t/p.a. sollten weitergehende Prüfungen, insbesondere auf langfristige toxische Wirkungen und Ökotoxizität, verlangt werden.

Zur Konzeptionalisierung dieser Regelungsstrategie hatten intensive Beratungen zwischen dem VCI und den verschiedenen Bundesressorts stattgefunden: so am 14.12.1976 in der BAU, am 17.12.1976 im BMI und eine Anhörung

in Bonn am 16/17.1.1977 (UBA 1977). An den Beratungen war hier besonders Dr. Broecker von der Firma Hoechst beteiligt, der sowohl im *Fachausschuß für Umweltchemikalien* des VCI als auch im CEFIC-Ausschuß *Safety of Chemicals* Mitglied war. Der Entwurf wurde im Februar von der Firma Hoechst ins Englische übersetzt und von Vertretern des UBA auf einem dem OECD-Chemicals Group Meeting im Juni 1977 vorgeschalteten Treffen der EG-Mitgliedsstaaten, auf dem eine gemeinsame Position zu dem im Januar desselben Jahres in Kraft getretenen US TSCA entwickelt werden sollte, vorgelegt. Interessanterweise war bis dahin die sonst sehr einflußreiche IG-Chemie noch nicht in die Beratungen eingeschaltet gewesen. Über irgendwelche "Kanäle" bekam die IGCPK dieses Papier zugespielt und entdeckte, daß die Bundesregierung mit dem VCI in allen Einzelheiten ein Regelungskonzept entwickelt hatte [vgl. Albracht in *Bild der Wissenschaft* 5. 1979:154]. Mit dieser Entdeckung ging die Chemie-Gewerkschaft an die Öffentlichkeit. Im Januar 1978 griff der *Spiegel* diese Geschichte auf. Unter der Überschrift "Trickreiche Lobby" meldete er: "Die IG-Chemie wirft der Bundesregierung vor, sie paktiere mit der Chemieindustrie und wolle eine EG-Vorschrift über die Prüfung und Anmeldepflicht neuer chemischer Stoffe verwässern. (...) Als die Deutschen im letzten Jahr auf einer Konferenz in Paris ihren Gegenvorschlag präsentierten, unterlief den Beamten eine peinliche Panne. Das Papier trug im Kopf die Ortsangabe "Frankfurt-Hoechst" und entpuppte sich als Vorschlag des Verbandes der Chemie-Industrie (VCI), der bei den Farbwerken Hoechst ins Englische übersetzt worden war." [Der Spiegel 9. 1. 1978]

Die IG-Chemie war offenbar konsterniert, bisher nicht gebührend in den Beratungsprozeß einbezogen gewesen zu sein. Zwar hätte sie prinzipiell über die Plenarsitzung des WSA (über die Verbindung DGB und EGB) und über

die Beratung im EP (über SPD und Gewerkschaftsfunktionäre, die EP-Abgeordnete sind) von den Beratungen zur EG-Änderungsrichtlinie erfahren haben können. Darüberhinaus gab es einige Presseveröffentlichungen in der Bundesrepublik über das EG-Vorhaben (Welt 30.10. 1976; Handelsblatt vom 2.11. 1976); diese wurden offenbar von der "Monitoring"-Abteilung der IG-Chemie übersehen, bzw. gab es zu diesem Zeitpunkt noch keine 'institutionalisierte Aufmerksamkeit' innerhalb der Chemiegewerkschaft für diesen Regulierungsbereich. Ihren einzigen Spezialisten, den Chemiker G. Albracht, hatte sie erst im Jahre 1977 eingestellt. Albracht beschrieb die Einschaltung der Chemie Gewerkschaft später wie folgt: *"Wir erfuhren von dem Gesetzentwurf in diesem Umfang erst, als die Bundesregierung bereits mit dem in allen Einzelheiten sehr deutlich von der Industrie vorgezeichneten, alten deutschen Stufenplan nach Brüssel ging ..."* (Bild der Wissenschaft 5[1979],154). Anfang 1978 organisierte die IG-Chemie eine breit angelegte, sowohl intraorganisatorische als auch nach außen gerichtete Öffentlichkeitskampagne. Darüberhinaus machte sie verschiedene Eingaben bei EG, Bundeskanzleramt und Ministerien, in Zukunft gebührender beteiligt zu werden [vgl. Damaschke 1984:80]. Auf europäischer Ebene organisierte sie ein Treffen des ICEF-Koordinationsausschusses, auf dem eine einheitliche Meinung der europäischen Chemiegewerkschaften zur Problematik der "gefährlichen Stoffe" in Form einer Resolution verabschiedet wurde, worin insbesondere der Stufenplan zurückgewiesen wurde [Albracht 1980].

Im Hinblick auf die Sensibilisierung der öffentlichen Aufmerksamkeit für die Chemikalienproblematik war die Mobilisierungsaktion der IG-Chemie relativ erfolgreich. Die Berichterstattung in der Presse, im Jahre 1977 noch sehr zaghaft, nahm im Laufe des Jahres 1978 sprunghaft zu. Darüber-

hinaus hatte diese aber noch einen anderen Effekt: die IGCPK wurde von nun an - neben dem VCI - in sämtliche wichtige Beratungen einbezogen. So war ihr Experte Gerd Albracht sogar in einer OECD Arbeitsgruppe beteiligt und konnte an der Internationalen Konferenz für Chemikalienkontrolle in Stockholm im Frühjahr 1978 teilnehmen, zu der sonst keine Gewerkschaftsvertreter eingeladen waren.

Gleichzeitig mit der Erarbeitung des deutschen Stufenplans begannen im BMI Vorarbeiten zu einem Referentenentwurf eines 'Umweltchemikaliengesetzes'. Anfang Dezember 1976 waren in den Koalitionsvereinbarungen zur neuen Legislaturperiode schon Abmachungen zwischen SPD und FDP für ein Gesetz im 'Umweltchemikalienbereich' getroffen worden. Im Frühjahr 1977 hatte das BMI-Referat U-II 9 die erste Version eines Entwurfs für ein 'Umweltchemikaliengesetz - UChemG' vorgelegt; im August 1977 schon die zweite. Dieses Gesetz sollte *"Menschen sowie Tiere (...) vor umweltgefährdenden Einwirkungen durch Stoffe und Zubereitungen schützen, die als Erzeugnisse in den Verkehr gebracht werden (§1)"*. Dieser Entwurf enthielt ein Anmeldeverfahren vor der Vermarktung, den Stufenplan, aber noch keine Präzisierung bezüglich der Behandlung der Altstoffe. Was die Prüfungsanforderungen betrifft, so sollte diese Festlegung der Bundesregierung mittels einer Rechtsverordnungsermächtigung delegiert werden; daß aber die Prüfungen von der Vermarktungsmenge abhängig sein würden, war schon im Entwurf vermerkt. Diese Elemente waren soweit relativ kompatibel zum EG-Entwurf. Der BMI-Entwurf ging aber insofern über den Richtlinien-Entwurf hinaus, als er großen Nachdruck auf die Kategorie der 'umweltgefährdenden Stoffe' legte, worunter Substanzen gefaßt waren, *"die selbst oder deren Zerfallsprodukte aufgrund ihrer Menge, Verbreitung, Toxizität, Persistenz, Bioakkumulationsfähigkeit umweltgefährliche Wirkungen herbei-*

führen können" (53 Abs. 3).

Wie weiter oben schon vermerkt, war die bundesdeutsche Chemieindustrie schon immer gegen eine Ausweitung des Gefährdungsbegriffs auf den Umweltbereich gewesen, und hatte daher kein Interesse an einem 'Umweltchemikaliengesetz'. Gegen ein derartiges Regelungsvorhaben hatte der Chemieverband langjährige 'Verbündete' innerhalb der deutschen Ministerialbürokratie: das BMJFG und das BMA. Das BMJFG versuchte ja schon seit langem ein 'Bundesgiftgesetz' durchzusetzen und hatte 1975 hierzu auch einen Entwurf vorbereitet. In diesem Entwurf wollte es letztlich auch die sogenannten 'Umweltchemikalien' abdecken, zielte im wesentlichen aber nur auf akut toxische Stoffe. Am 23. August 1977 entschied das BMJFG bei einem *jour fixe*, dem BMI die Gesetzesinitiative streitig zu machen und als Gegenzug einen Gesetzesentwurf zu entwickeln, der sich nicht nur auf Umweltschutzgesichtspunkte beschränken, sondern ein einheitliches Regelungskonzept gegenüber gefährlichen Stoffe bringen sollte, welches also ressortübergreifend Umweltschutz-, Arbeitsschutz- und Gesundheitsschutzregelungen unter einem Dach zusammenfassen beabsichtigte.

Während dessen gingen die Arbeiten am Entwurf eines 'Umweltchemikalien'-Gesetzesentwurfs im BMI weiter, und im Dezember 1977 hatte dieses Ministerium einen relativ ausgearbeiteten Entwurf fertig, der im Januar dann mit der Begründung der Zuständigkeit an die anderen Ressorts übersandt wurde. Das BMJFG schaltete daraufhin das BMA ein, welches sich bereit erklärte mit dem BMJFG ein gemeinsames Gesetz für Gesundheit und Umweltschutz vorzubereiten, falls sich das BMI gegen einen ressortübergreifenden Ansatz sperren sollte. Angesichts dieser Allianz mußte das BMI einlenken. Im März schlossen die drei Ministerien auf Staatssekretärsebene deshalb

einen Kompromiß, in dem eine gemeinsame Federführung des Gesetzgebungsprozesses von BMJFG und BMI festgelegt wurde. Bezüglich der internationalen Vertretung für gefährliche Stoffe einigte man sich darauf, daß das BMJFG die Federführung für den EG-Bereich und das BMI für den OECD-Bereich besitzen sollte.

c) die Intervention der USA in die europäische Harmonisierungspolitik.

Aus einem internen Planungspapier des Umweltbundesamtes läßt sich entnehmen, daß sich BMI und UBA über die OECD einen wirksameren Einfluß auf die europäische und internationale Politikharmonisierung versprochen als innerhalb der EG. Diese Einschätzung bliebe unverständlich - da ja die EG viel größere Kompetenzen hinsichtlich der Durchsetzung bestimmter internationaler Abkommen auf der Ebene seiner Mitgliedstaaten besitzt, als die OECD - wenn eine bedeutende Veränderung in der 'internationalen Arena der Chemikalienkontrolle' übersehen werden würde: Im Jahr 1977 betreten auch die Amerikaner die 'euro-internationale Arena' der Chemikalienkontrolle. Im Oktober 1976 hatte der amerikanische Kongreß als eines seiner letzten Gesetzgebungsverfahren dieser Legislaturperiode noch das TSCA verabschiedet. Das Gesetz trat am 1.1.1977 in Kraft und etwa zur selben Zeit wurde auch die Carter-Administration in die Amtsgeschäfte eingeführt. Mit Carter kamen viele Umweltschützer in Regierungsstellen. Die zweithöchste Position im EPA (die des stellvertretenden Administrators) wurde beispielsweise mit einer Umweltschützerin besetzt, die auch für die Implementation des TSCA zuständig sein sollte. Von seiten der deutschen Chemieindustrie wurde deshalb davon ausgegangen, daß das TSCA, bisher nur ein Rahmengesetz, auf jeden Fall implementiert würde [Chemische Industrie 30(1978)1,25]. Um die befürchtete Wettbewerbsver-

zerrung zwischen der strikter regulierten US-Chemieindustrie und der von regulativen Lasten noch freien, europäischen Chemie zu vermindern, hatten die Amerikaner sofort auf die Strategie der Internationalisierung des TSCA gesetzt. Die USA nutzten sowohl die Kommunikationsnetze internationaler Organisationen als auch direkte Kontakte zwischen EPA, EG-Kommission und UBA. Auch die amerikanischen Umweltschützer waren sehr aktiv: vom Aufbau von Beziehungen zur europäischen Umweltscene bis zur Gründung von einschlägigen Zeitschriften. Eine Zeitschrift der europäischen Chemieindustrie zitiert einen italienischen Chemiemanager: *"The EPA sent assault troops to negotiate. We got the idea that U.S. industry was superior ecologically. That is not true."*

Die bis zu diesem Zeitpunkt erkennbaren Konturen der 6. Änderungsrichtlinie wichen in vielen Punkten erheblich von den relativ restriktiven Bestimmungen des US-TSCA ab. Entgegen einem Anmeldeverfahren sah TSCA ein Quasi-Zulassungsverfahren vor, und es setzte nicht erst vor der Vermarktung sondern schon bei der Herstellung ein. Darüberhinaus deckte das US-Gesetz nicht nur neue Stoffe ab, sondern umfaßte prinzipiell alle Chemikalien, die hergestellt, verkauft und verwendet wurden [vgl. Schneider 1985; Dominquez 1979; Jenkins 1980].

Generell betrachtet sind die effektivsten transatlantischen intergouvernementalen Kanäle zur Intrusion von Politikthemen in die europäische Arena die Verbindungen über OECD und NATO. Interessanterweise brachten die Amerikaner in beiden Organisationen dieses Issue auf die agenda europäischer Regierungen: einerseits auf der Plenarsitzung des Nato-Umweltausschusses im Frühjahr 1977 [*Revue de L'Otan* 25(1977)6,20], andererseits innerhalb der OECD. Auf dem Juni-Treffen der Chemicals Group in Paris

erklärten die Amerikaner die Vorschriften des TSCA und ihre Auswirkungen auf die europäische Chemieindustrie und vermittelten für viele europäische Industrielle den Eindruck, daß der US-Markt für europäische Chemieprodukte bald geschlossen sein würde (Interview). Wilkinson [1980: 487] zitiert einen US-Beamten, der meinte, die US-Dominanz in den OECD-Meetings dieser Zeit hätte einige EG-Länder irritiert.

Schon im Monat darauf, am 7. Juli verabschiedete der OECD-Rat eine Empfehlung für harmonisierte Verfahren zur Chemikalienkontrolle [OECD 1979:98ff.]. Auf der Basis dieser Empfehlung richtete die OECD im Herbst desselben Jahres ein "Chemical Testing Program" ein, in dem in sechs Expertengruppen Testverfahren zwischen den westlichen Industrieländern im allgemeinen, und zwischen den USA und der EG im besonderen, harmonisiert werden sollten. Darüberhinaus fanden auch direkte Gespräche zwischen den USA und der EG in bezug auf den Abbau bzw. die Vermeidung potentieller Handelsbarrieren statt [Schneider/Kenis 1985].

Die Verhandlungen innerhalb der OECD einerseits, und die EG-Verhandlungen bezüglich der 6. Änderungsrichtlinie im Jahre 1977 und Anfang 1978 andererseits, erschienen den USA offenbar zu zähflüssig. Unterstützt durch die schwedische Regierung initiierten sie deshalb eine sogenannte "high level conference" in Hässelby bei Stockholm, um die Harmonisierungsanstrengungen zu beschleunigen und zu erweitern, "because the OECD was moving slowly", wie es in einem gemeinsamen Bericht des bundesdeutschen Ökoinstituts und des amerikanischen Natural Resources Defence Council [NRDC 1979a:26] heißt.

Welche Rolle die Bundesrepublik hier gespielt hat, ist relativ unklar.

Hartkopf meinte in einem Interview, daß diese Konferenz praktisch von EPA-Chef Costle und ihm organisiert worden sei - obwohl er hierzu keinen Auftrag von der Bundesregierung besessen hätte. In einer Rede vom 12.6.1980 beschreibt er die Wirkung der Stockholm Konferenz: *"Aber dann fand im April 1978 in Stockholm eine Konferenz der politischen Experten der wichtigsten Industriestaaten statt, die auch auf meine Initiative - wenn damals noch ohne Mandat - einberufen worden ist. Hier gelang es, in einer Zangenbewegung von USA, Skandinavien und uns, den großen Durchbruch zu erreichen. Denn bei diesem Treffen wurde allen Teilnehmern endlich bewußt, daß harmonisierte Regelungen über das Inverkehrbringen von Chemikalien von hoher Bedeutung für die Wirtschaftspolitik eines jeden einzelnen Landes sind."*

Vor dem Hintergrund der schwierigen Position, welche das Innenministerium in der nationalen Gesetzgebungsarena hatte, ist diese Strategie verständlich: Wie Hartkopf hier diese Aktion als "Zangenbewegung" beschrieb, so erhoffte das BMI offensichtlich in der internationalen Arena mit Hilfe internationaler Allierter Gefechte zu gewinnen, welche seine Position in der nationalen Gesetzgebungsarena verstärken sollten.

Die Konferenz war offenbar ein Erfolg. Vertreter aus 15 Industrieländern und einiger internationaler Organisationen - darunter je ein Vertreter des VCI und der IG-Chemie - nahmen daran teil. Ergebnis der Konferenz war, sich in der internationalen Politikharmonisierung zukünftig auf vier Bereiche zu konzentrieren: auf das Problem der Harmonisierung von Testvorschriften, das ja schon im OECD Testing-Program bearbeitet wurde, zweitens auf die Entwicklung abgestimmter Standards in bezug auf anerkannte Laborpraktiken ("Good Laboratory Practice"), drittens auf die

Entwicklung von Datenaustauschsystemen in diesem Bereich und viertens die Erarbeitung von Lösungsansätzen für das Problem der Geheimhaltung von Test- und Anmeldedaten. Eine wichtige Übereinkunft der Konferenz war auch, daß die OECD für diese Aufgaben als das zuständige internationale Gremium betrachtet wurde. In der Abschlusserklärung der Teilnehmer heißt es: *"the meeting recognized that the OECD was the appropriate forum in which expedient action should be taken in some of the priority areas indentified above. Several nations confirmed their willingness to contribute resources to enable expanded activities to be carried out within the OECD."* [unveröffentlichtes Protokoll]. Im selben Jahr wurde daraufhin das OECD Chemicals Testing Program erweitert und der bisherige für Chemikalienkontrolle zuständige Verwaltungsstab innerhalb der Umweltschutzabteilung aufgestockt.

Mittlerweile hatte sich die deutsche Regierung, im Verein mit der deutschen Chemieindustrie, mit ihrem Stufenplan in der EG-Verhandlungsarena schon weitgehend durchgesetzt. Schon zu dieser Zeit wurde ersichtlich, daß die geplanten Regelungen in der EG aus der Sicht der Industrie eine relativ *"günstige Bilanz geben würde."* Es werde kein staatliches Zulassungsverfahren, sondern lediglich eine Anmeldung beim Inverkehrbringen vorgesehen, meldete der im Sommer 1978 erscheinende VCI-Jahresbericht 1977/78. Die EG plane auch keine Regelungen für schon auf dem Markt befindlichen Stoffe. Es sei nicht einmal - wie beispielsweise in den USA, Japan und Schweden - die Aufstellung eines Altstoff-Inventars beabsichtigt. Die Einstufung und Kennzeichnung der neuen, gefährlichen Stoffe würde weiterhin - nach vorgegebenen Kriterien - in der Eigenverantwortung der Herstellung bleiben. Der Gegenvorschlag der Bundesregierung sei zwar grundsätzlich positiv in Brüssel aufgenommen worden, die inzwischen

erfolgten Beratungen hätten jedoch gezeigt, daß die anderen Regierungen in vielen Punkten abweichende Vorstellungen gehabt hätten. Eine uneingeschränkte Annahme des deutschen Vorschlags sei daher nicht zu erwarten. Insbesondere stoße der Stufenplan auf Widerstand anderer Staaten. Nur Großbritannien hätte eine ähnliche Position. Das Prinzip der gestuften Prüfung sei jedoch grundsätzlich akzeptiert. Alle Delegationen, mit Ausnahme der deutschen, seien für die Einbeziehung der subakuten Toxizität und spezifische Arten von Ökotoxizität in die Grundprüfung. Hinsichtlich der "Verteidigungsstrategie" schrieb der Chemieverband zu dieser Zeit, daß er weiterhin auf dem Stufenplan beharren würde, und zwar sowohl bezüglich des Anmeldeverfahrens als auch der Prüfungsanforderungen. Die Bundesregierung schließe sich weiterhin dieser Auffassung an und signalisiere Zusammenarbeit. Daß allerdings in bezug auf die Höhe der Mengenstufen Konzessionen in Brüssel gemacht werden müßten, lasse sich jetzt nicht mehr ausschließen, hieß es im VCI-Jahresbericht.

Im Laufe des Jahres 1978 veröffentlichte die US Umweltbehörde die ersten Verordnungsentwürfe (*regulations*) zur Implementation des TSCA. Das amerikanische Verfahren zum Erlass von Durchführungsverordnungen sieht vor, daß die EPA jeden Verordnungsentwurf im *Federal Register* zu veröffentlichen hat, um interessierten Personen die Möglichkeit zu geben, an dem Verfahren durch Einreichung von schriftlichen Stellungnahmen teilzunehmen. Auch die EG-Kommission wurde an diesem Verfahren beteiligt und hatte von 1978 bis 1981 dem EPA elf Stellungnahmen zukommen lassen und dabei die Interessen des Gemeinsamen Marktes vertreten [COM(81)69]. Diese Verhandlungen zwischen Kommission und EPA hatten aus mehrererlei Gründen eine beschleunigende Wirkung auf den legislativen Prozeß der 6. Änderungsrichtlinie. Einige Mitgliedsstaaten sahen in der Anpassungs-

richtlinie eine Strategie, in der die Verabschiedung dieser Richtlinie erst eine rechtliche Verhandlungsgrundlage mit den Amerikanern schaffen sollte [Wilkinson 1980:473, vgl. auch Schneider/Kenis 1985].

Die USA selbst hatte im Hinblick auf die eigene Chemieindustrie ein genuines Interesse, die EG auf die Verabschiedung einer "harmonisierten" Direktive zu drängen. Verschiedene Stimmen in den USA wiesen auf das Dilemma zwischen 'weichen Importregelungen', welche Umwelt- und Gesundheitsschutzziele gefährdend würden, und andererseits der konsequenten TSCA-Anwendung hin, welche unweigerlich zu Barrieren im Chemiehandel führen würde, sofern die Importeure nicht selbst angemessene Produktsicherheitsstandards einführten. Ein Beispiel ist A. Gabbay [1977:490]: *"Where imported toxic substances are regulated less strictly than domestic toxic substances, the United States may be subjected to increase risks to health and environment and may sustain increased deficits in the balance of trade. On the other hand, when American regulations are equally applied to imports, the cost of compliance by foreign producers may significantly greater than the costs of compliance by domestic Producers. The disadvantage for foreign manufacturers may constitute a trade barrier in conflict with American international trade policies and American obligations under the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)".* Für die EG-Mitgliedsländer war daher die 6. Änderung im wesentlichen keine gesundheitspolitische oder umweltpolitische Maßnahme, sondern eine Art Gegenleistung für die USA, um potentielle Handelsbarrieren für Euro-Chemikalien in den USA zu verhindern. In dem schon zitierten NRDC-Bericht heißt es sehr überzeugend: *"The EEC's understanding of harmonization means, to paraphrase one official, that they could test a chemical according to the precepts of the 6th*

modification, evaluate the substance and be able to market it in the U.S. as "acceptable" without being required to conduct any further testing." [S.33]). Eine andere Quelle gibt Einblick in das Industrie-Verständnis der euroamerikanischen Politikharmonisierung: In der VCI-Zeitschrift *Europa Chemie* [(11/1978: 159] heißt es: *"Diese (Harmonisierungs-) Bestrebungen sind nicht unproblematisch, weil die Gefahr besteht, daß die extensiven amerikanischen Bestimmungen über diesen Weg auch in europäische Gesetze und Verordnungen gelangen"*.

Die Amerikaner verstanden unter Harmonisierung natürlich Annäherung an den amerikanischen Regulierungsstandard (Internationalisierung von TSCA!) und versuchten daher in verschiedensten Formen, auf eine striktere 6. Änderungsrichtlinie Einfluß zu nehmen. Eine Form war die Pflege von Direktkontakten zu anderen Alliierten in der europäischen Arena, besonders zum UBA und zum BMI. Im Sommer 1978 beispielsweise lud die Conservation Foundation eine deutsche Delegation unter der Leitung des Umweltbundesamtes nach Washington ein [Rehbinder 1978b]. Eine andere Form war die organisatorische Unterstützung der europäischen Umweltbewegung durch amerikanische Umweltgruppen und andere Institutionen (z.B. German Marshall Fund). In dem schon erwähnten Bericht der US-Umweltschützer vom NRDC heißt es in diesem Zusammenhang sehr vielsagend: *"We are being accused of attempting to internationalize TSCA. If that means, the US is encouraging the adoption of more rigorous technical evaluations standards worldwide by example, then that's probably true and is probably not a bad thing"* [NRDC 1979a:35].

d) Die Gesetzesformulierung in der nationalen, vorparlamentarischen Arena.

In der nationalen Policy-Arena müssen die Konflikte zwischen BMI und BMJFG im Frühjahr 1978 relativ unversöhnlich gewesen sein. Die Interessendivergenzen hinsichtlich einer ressortübergreifenden vs. einer nur Umweltschutz bezogenen Lösung brachen wieder auf, und die Einigung über eine gemeinsame Federführung wurde wieder in Frage gestellt. Beide Ministerien führten getrennt die Arbeit an ihren verschiedenen Gesetzeskonzeptionen weiter. Im BMJFG erarbeitete das zuständige Referat 354 unter Dr. Schmidt-Heck einen Entwurf für ein "Gesetz über gefährliche Stoffe". Hierbei handelte es sich im wesentlichen um eine überarbeitete Version des Bundesgiftgesetzentwurfs aus dem Jahre 1975, in den sowohl bisher erhaltene Stellungnahmen dazu, Passagen aus dem BMI-Entwurf für ein Umweltchemikaliengesetz und wesentliche Vorschriften der Arbeitsstoffverordnung eingearbeitet wurden. Dieser Entwurf konnte Mitte Mai vorgelegt werden. Etwa gleichzeitig wurde vom Bundeskanzler festgelegt, daß in einer Kabinettsitzung Anfang September 1978 Grundsätze für ein solches Gesetz beraten werden sollten. Die drei beteiligten Ministerien BMJFG, BMA, BMI einigten sich deshalb, eine gemeinsame Kabinettsvorlage vorzubereiten. Zwischen BMI und BMJFG herrschten jedoch weiterhin Divergenzen hinsichtlich der Behandlung der Umweltschutzziele. Während das BMI für die Überprüfung toxischer Langzeitwirkungen stark machte, wollte das BMJFG, in Anlehnung an die Industrieinteressen, in der sogenannten Grundprüfung, die alle neuen Chemikalien passieren sollten, nur eine Überprüfung akuter Toxizität verlangen. Die guten Beziehungen zwischen BMJFG, BMA und der Chemischen Industrie - vertreten durch den VCI - erklären sich durch die langjährige Kooperation dieser Policy-Akteure

(auf OECD, EG, Gesundheitsschutz und Arbeitsschutzebene).

Im Juni 1978 wurde eine Interministerielle Arbeitsgruppe eingerichtet, welche die Kooperation zwischen den Ministerien organisatorisch abstützen sollte, zu denen mittlerweile auch das BML gestoßen war, das sich ebenfalls zuständig für den Gesetzgebungsprozeß sah. Die beiden Ministerien BMJFG und BMI sollten gemeinsam die Federführung innehaben, wobei die Geschäftsführung in einem halbjährigen Turnus zwischen beiden wechseln sollte. Zunächst war geplant, daß das BMI die Federführung übernimmt, welche ab 1.1.1979 aber dann zum BMJFG zu wechseln hatte. In dieser Arbeitsgruppe wurde auch die Kabinettsvorlage für September erarbeitet. Darin wurden die konkurrierenden Thesen der beiden konfliktären Parteien dargestellt: während, wie vermerkt, das BMJFG eine mit der in der EG verhandelten Richtlinie konforme, ressortübergreifende Lösung vorschlug, wollte das BMI ein reines Umweltchemikaliengesetz durchsetzen (sog. kleine Lösung). Am 6.9. 1978 beriet das Kabinett über die Grundzüge des neuen Gesetzes und entschied sich für 'die ressortübergreifende Lösung'. Hinsichtlich der übrigen, schon lange mit der Industrie abgestimmten Kernelemente herrschte keine Meinungsverschiedenheit: das Anmeldeverfahren vor der Vermarktung, der Stufenplan und die Beschränkung des Gesetzes im wesentlichen auf neue Stoffe. Lediglich auf der Ebene der Testanforderungen der Grundprüfung bestanden Divergenzen: Innenministerium und Umweltbundesamt wollten Prüfungen auf subakute Toxizität und ökologische Tests schon in das Basis-Prüfungs-Set einbeziehen, wogegen sich die Chemische Industrie mit aller Kraft wehrte und bei BMJFG und BMA Verbündete fand. Diese Position vertrat die deutsche Delegation auch in den EG-Verhandlungen um die 6. Anpassungsrichtlinie, worauf sich die Chemische Industrie deswegen gerne berief.

Im März 1978 schon hatte Dr. Peine, stellvertretender Vorsitzender des Fachausschusses Umweltchemikalien des VCI, erklärt, daß eine nationale Gesetzgebung der 6. Änderung der EG-Richtlinie für gefährliche Stoffe vom 27.6.1967 nicht vorgreifen solle und die Gesetzgebung, wie in der EG, ressortübergreifend zu regeln sei [*Chemische Industrie* 30(1978)3:117]. In derselben Zeitschrift erklärte Dr. Broecker (VCI/CEFIC/Hoechst) im Oktober 1978 nun nach dem Kabinettsentscheid: *"Die Chemie erkennt gerne an, daß der Wunsch, das Prüf- und Anmeldeverfahren ressortübergreifend zu gestalten, im wesentlichen von der Regierung akzeptiert worden ist."* Zur Frage der Prüfungen antwortete Dr. Broecker, daß eine erschöpfende, toxi-kologische und ökologische Prüfung jedes neuen Stoffes weder finanziell noch zeitlich machbar wäre. Er berief sich deshalb auf das Stufenkonzept der deutschen Position bei den EG-Verhandlungen, welches vorsah, mit einem Minimalprogramm, das finanziell tragbar sei und das Risiko im allgemeinen genügend abdecke, anzufangen und weitere Prüfungen (insbesondere Langzeitprüfungen) dann vorzuschreiben, wenn die Produktion des Stoffes eine höhere Exposition erwarten lasse [*Chemische Industrie* 30(1978)10:55]. Mit der Kabinettsentscheidung hatte sich der VCI wieder einmal durchgesetzt. Im VCI-Jahresbericht 1978/79 heißt es zu dieser Kabinettsentscheidung: *"Angesichts der Tatsache, daß im Bundesinnenministerium bereits an einem Umweltchemikaliengesetz gearbeitet wurde, im Bundesgesundheitsministerium ein Bundesgiftgesetz geplant war und im Bundesarbeitsministerium die Novellierung der Verordnung über gefährliche Arbeitsstoffe vorbereitet wurde, kam es für den Chemieverband entscheidend darauf an, für diesen gesamten Komplex der gefährlichen Stoffe eine praktikable Konzeption zu finden. Um Überschneidungen und Doppelregelungen zu vermeiden, hat sich der Chemieverband schließlich für*

eine einheitliche, ressortübergreifende, umfassende Lösung mit gemeinsamen Stoffkriterien, Prüfmethoden und Anmeldeverfahren und einer einzigen Anmeldestelle entschieden. Diese Konzeption hat sich inzwischen eindeutig durchgesetzt." VCI [1978/9:50].

Die Kabinettsentscheidung stieß nicht nur innerhalb der Regierung auf Kritik, auch von den Umweltverbänden, die zum ersten Mal sichtbar in der Politikarena in Aktion treten, wurde scharfe Kritik am Gesetzgebungsvorhaben geübt. Sowohl der BBU als auch der BUND veröffentlichten Pressemitteilungen, die in den Medien lebhaftes Echo fanden [FR 14. Sept. 1978; FAZ 5. Sept. 1978].

Angesichts der relativ geringen Erfolgsaussichten, innerhalb Regierung und Verwaltung gegen die BMJFG/BMA/VCI Koalition eine eher umweltschutzorientierte Gesetzeskonzeption durchsetzen zu können, entschied das BMI in die Offensive zu gehen und regierungsexterne Alliierte auf die politische Bühne zu bringen. Einerseits wurde der Sachverständigenausschuß für Umweltfragen eingeschaltet, andererseits versuchte das BMI über die Presse Umweltverbände, Bürgerinitiativen und interessierte Öffentlichkeit zu mobilisieren. Zu diesem Zweck wies BMI-Staatssekretär Dr. Hartkopf in einer Umweltschutz-Fachtagung des Management Instituts Hohenstein am 30. Oktober 1978 in einer unüblichen Schärfe auf die Notwendigkeit eines Umweltchemikaliengesetzes hin. In einer Rede unter dem alarmistischen Thema: "Chemikaliengesetzgebung - Rettung in letzter Stunde?" bezeichnete er das Chemikalienproblem als "Zeitbombe der chemischen Verseuchung", die in ihrem Gefahrenpotential das Kernenergieproblem weit in den Schatten stelle und daher schnellstes und wirkungsvolles Handeln erfordere. Gleichzeitig beschuldigte er die "Chemische Industrie und ihre Hilfstruppen innerhalb

und außerhalb der Regierungen", notwendige Regelungen verhindern zu wollen [Umwelt 65(28.11.1978),21]. In den folgenden Tagen und Wochen war das Chemikalienproblem in den Schlagzeilen, und selbst Provinzzeitungen hatten die "Chemische Verseuchung" oder "Chemie-Zeitbombe" im Titel. Dies mobilisierte die Umweltschützer. So kündigte der BUND einige Wochen später eine "langfristig angelegte Kampagne als Begleitmusik im vorparlamentarischen Raum" an [Stuttgarter Zeitung 1.12.1978].

Das Innenministerium war in dieser Zeit federführend in der interministeriellen Arbeitsgruppe, in der intensiv an einem Gesetzesentwurf gearbeitet wurde, in welchen die Kabinettsbeschlüsse bezüglich eines ressortübergreifenden Ansatzes eingearbeitet wurden. Am 13. November konnte das BMI eine Vorab-Version an verschiedene beteiligte Behörden und betroffene Interessenverbände schicken. Dieser Vorentwurf war interessanterweise - nach eigener Aussage des Innenministers - nicht mit den übrigen beteiligten Ministerien abgestimmt [Bulletin der Bundesregierung 12 (31.1.1979):103]. Mit den eingegangenen Stellungnahmen der Interessensorganisationen wurde der Entwurf dann leicht überarbeitet. Diesen Entwurf legte das BMI am 13.12.1978 unter dem Titel "Rohentwurf eines Gesetzes zum Schutz vor gefährlichen Stoffen (Chemikaliengesetz - ChemG)" vor. Das BMI versuchte dort weiterhin den Gefährdungsbegriff der "Umweltgefährlichkeit" einzuarbeiten. So waren in diesem Entwurf Chemikalien umweltgefährlich, wenn diese "selbst, deren Verunreinigungen oder deren Zerfallsprodukte geeignet sind, die natürliche Beschaffenheit von Wasser, Boden oder Luft, der biologischen Formen sowie des Naturhaushalts zu verändern und dadurch Gefahren oder erhebliche Nachteile für die Allgemeinheit herbeizuführen" (§2 Abs 2). Durch die Testregelungen sollte diese Umweltschutzorientierung insoweit operationalisiert werden, als

auch Langzeit- und ökotoxische Prüfungen im Grundprüfungsset vorgesehen waren: *"Die Prüfung auf akute und auf subakute Toxizität sowie Schnelltests über die erbschädigenden und krebserregenden Eigenschaften eines neuen Stoffes sind Bestandteile der toxikologischen Grundprüfungen"* 54(2). Darüberhinaus wurde in Abs. 3 die Bundesregierung ermächtigt, die Einzelheiten der Grundprüfung durch Rechtsverordnung festzulegen.

Es ist unklar, wie weit das BMI in dieser Phase noch an seiner ursprünglichen Konzeption festhielt. So meldete beispielsweise die *Süddeutsche Zeitung* vom 22.12.1978, daß Innenminister Baum im Kabinett vorschlagen wollte, *"lieber eine 'kleine Lösung' zu wählen, als die Verabschiedung eines Chemikaliengesetz noch weiter hinauszuzögern. Neue Bestimmungen über den Umgang mit Giften könnten später auch durch eine Veränderung bestehender Gesetze dem geplanten Chemikaliengesetz angepasst werden."*

Am 1. Januar 1979 wechselte die Federführung der IMAGChemG turnusgemäß zum BMJFG über. Am 4. 1. 1979 wurde von dieser Arbeitsgruppe eine Kabinettsvorlage vorgelegt, welche das Bundeskabinett zwei Wochen später zur Kenntnis nahm. Dieser Entwurf enthielt wiederum die Kernlemente 'Anmeldeverfahren vor der Vermarktung', den 'Stufenplan' und bezog sich im wesentlichen nur auf neue Stoffe. Hinsichtlich dieser Entscheidungspunkte bestand ja schon lange Einigkeit zwischen allen Beteiligten. Darüberhinaus war der Entwurf, wie auch schon der Vorentwurf unter der BMI Federführung ressortübergreifend angelegt. Die Gefährlichkeitskategorie 'Umweltgefährlichkeit' war nun allerdings insoweit 'aufgeweicht', als ein Stoff dieser Kategorie nicht mehr definitorisch festgehalten wurde. Das BMI hatte sich nun aber soweit durchsetzen können, daß nun auch in der Grundprüfung Schnelltests auf Karzinogenese und Tetratogenese, sowie eine

Prüfung auf subakute Toxizität verlangt wurde (§5(1)1.1. Der ehemalige BMI-Staatssekretär Hartkopf erklärte diesen Bodengewinn später bei der 5. Umweltschutztagung des Management Instituts Hohenheim am 11. 12. 1979: "Erinnern wir uns zurück, was vor einem Jahr und einem Monat hier erörtert wurde. Der Entwurf eines Chemikaliengesetzes der Bundesregierung befand sich in einer Stagnation. (...) Nach zweijährigem Bemühen war der Versuch, im Dialog zu einem Konsens zu kommen, gescheitert. In dieser Situation war es notwendig, gewisse Hemmschwellen abzubauen, um zu einer Lösung zu kommen. Dies konnte offenkundig nicht mehr durch Vieraugengespräche geschehen. Es war daher nötig, die Probleme der Öffentlichkeit vor Augen zu führen.. (...). Der Erfolg blieb nicht aus. (...) Was in zweijähriger geduldiger Verhandlung nicht erreicht wurde, nämlich die Einbeziehung der Prüfung der subakuten Toxizität und der einfachen drei Ökotoxtests in die Grundprüfung, wurde in Windeseile erreicht." [Hartkopf 1979:1378]. Trotz dieses Erfolgs konnte sich das BMI mit dem neuen Entwurf nicht anfreunden. Als das BMJFG den Entwurf am 14. Februar an etwa 80 interessierte Stellen, Verbände, Behörden und sonstige Organisationen sandte und der Öffentlichkeit vorstellte, hätte, der Frankfurter Allgemeinen vom 22. 2. 1979 zufolge, das BMI "mit Erstaunen" über den Alleingang des Gesundheitsministeriums reagiert. Im Innenministerium hieße es, so die Zeitung, daß "das letzte Wort über den Entwurf noch nicht gesprochen" sei.

Der veröffentlichte Gesetzesentwurf wurde sowohl von der Chemiegewerkschaft als auch von den Umweltverbänden scharf kritisiert. Die IGCPK akzeptierte im Grunde den Stufenplan, kritisierte aber die hohen Mengenschwellen, die Vernachlässigung der Prüfung von Langzeitwirkungen und die kurze Karenzzeit zwischen Anmeldung und Vermarktung. Ebenso bemängelte

sie die Ausklammerung der 'Altstoffe' aus der Kontrolle.

Der BBU bezeichnet den Entwurf als mangelhaft und kritisierte, daß dieser "deutlich die Interessenlage der Chemie-Industrie" berücksichtige. Ebenso kritisierte der Umweltverband, daß die alten Stoffe so gut wie gar nicht in eine Kontrolle einbezogen wären und forderte die schrittweise Überprüfung aller auf dem Markt befindlichen Chemikalien. Darüberhinaus verlangte der BBU ein Zulassungsverfahren, wonach neue Stoffe erst nach staatlicher Gegenprüfung vermarktet werden dürften. Ebenso wurde der 'Stufenplan' scharf kritisiert.

Ende März legte auch der durch das BMI eingeschaltete Sachverständigenrat für Umweltfragen eine Stellungnahme vor, die eine massive Kritik am Referentenentwurf enthielt. Zwar lobten die Wissenschaftler, daß die Regierung endlich beabsichtigte ein Giftgesetz vorzulegen, kritisierten ansonsten jedoch sämtliche Kernpunkte der Gesetzeskonstruktion: " Vom Anspruch des Gesetzes her, Mensch und Umwelt vor subchronisch oder chronisch schädlichen Stoffen zu schützen, läge es nahe, neue Chemikalien grundsätzlich vor dem Inverkehrbringen zu prüfen, und nicht erst danach." Durch einfachen Verwaltungsakt und nicht erst durch neue Verordnungen der Regierung müsse sichergestellt sein, daß auch die bereits auf dem Markt befindlichen alten Stoffe überprüft werden, meinten die Wissenschaftler. Die Sachverständigen bemängelten die Stufenplan-Konzeption und erinnerten dabei an "leidvolle Erfahrungen", wo erkannt werden mußte, daß gerade Stoffe mit sehr niedrigen Produktionsziffern, aber extrem hoher Giftigkeit, zu den scherviegendsten Giftkatastrophen geführt hätten. Als Verbesserung schlug der Sachverständigenrat ein Zulassungsverfahren für bestimmte chemische Stoffklassen und verbesserte Prüfmethoden vor. Zur

Begutachtung von Zulassungsgesuchen sollte dann eine Sachverständigenkommission eingerichtet werden.

Im Mai 1979 organisierte der BBU einen Kongreß zum Thema "Gesundheitsgefährdung durch chemische Gifte", an dem Bürgerinitiativen und Gewerkschafter teilnahmen und der vom Umweltbundesamt finanziell unterstützt wurde. Das BMI war offenbar bestrebt, über das UBA selbst die Bürgerinitiativbewegung zu mobilisieren, um verlorenes Terrain wiederzugewinnen.

Der VCI verdeutlichte in seinem im Sommer 1979 erschienenem Jahresbericht 1978/79 nochmals seine grundsätzlichen Interessenpositionen zum Chemikaliengesetz. So müsse das Gesetz erstens praktikabel sein, dürfe also weder Industrie noch Verwaltung zu stark belasten. Zweitens müsse sich das Gesetz an der EG-Richtlinie orientieren. Drittens müsse es *"rechts-sichere Bestimmungen enthalten und in seinen Auswirkungen auf die Chemische Industrie überschaubar sein"*. So sollten vor Verabschiedung des Gesetzes alle implementationsrelevanten Details bestimmt werden. Viertens sollte das Gesetz klar gegenüber anderen Regelungen im Gefahrenstoffbereich abzugrenzen sein.

Im Mai 1979 wurde der Februar-Entwurf nochmals geringfügig überarbeitet und anschließend an eine Reihe von Verbänden gesandt. Der Verteiler des Gesundheitsministeriums macht deutlich, daß in der Auswahl der verschiedenen Interessengruppen in dieser sogenannten 'offiziellen Phase der Verbandsanhörung' wenig Systematik steckt. So erhielten sowohl im Februar als auch im Mai neben den Kernakteuren wie VCI, IG-Chemie, DIHT auch Verbände, wie beispielsweise der Verband Fischmehl- und

Fischölfabriken e.V. oder der Wirtschaftsverband Torfindustrie e.V., Gesetzesentwürfe zur Stellungnahme zugesandt (die Liste ist abgelichtet in Damschke [1984: 155ff.]). Selbst einzelne Firmen (z.B. Kali und Salz AG, Bayer AG) und Unterverbände des VCI erhielten Gesetzesentwürfe. Vor dem Hintergrund der realen Einflußnahme, die zu diesem Zeitpunkt noch möglich war, ist eine solche Offenheit verständlich. Die Kernelemente des Gesetzes wurden viel früher durch eine kleines Set von Policy-Akteuren festgeschrieben. Dies waren die beteiligten Ministerien und der VCI. Selbst die sonst sehr einflußreiche Chemiegewerkschaft hatte erst dann Zutritt zu diesem "inner circle", als die wichtigsten Punkte schon vorentschieden waren. Die 'offizielle Verbandsanhörung' selbst scheint wiederum nur ein pluralistisches Zugeständnis der Exekutive gewesen zu sein, um den Eindruck einer pluralistischen Demokratie aufrechterhalten zu können. Von daher gesehen, ist die Versendung des Gesetzentwurfs an möglichst viele Interessengruppen vielleicht ebenso zur Formalität geworden, wie die 'parlamentarische Phase' im Gesetzgebungsprozeß.

Die Stellungnahmen der verschiedenen Interessengruppen, insbesondere der Wissenschaftler veranlaßten die Regierung nun aber offensichtlich doch, den Gesetzgebungsentwurf in einigen Punkten zu verschärfen. In der Kabinettsvorlage, welche die beteiligten Ministerien dem Bundeskabinett am 20. Juni vorlegten, wurde nun eine Regelung getroffen, daß unter Umständen auch alte Stoffe berücksichtigt würden. Wie §11 des Regierungsentwurfs vorsah, sollte die Anmeldestelle auch Prüfungsunterlagen für schon auf dem Markt befindliche Stoffe verlangen können, "soweit tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, daß von dem Stoff eine erhebliche Gefahr für Leben oder Gesundheit des Menschen oder die Umwelt ausgeht." Andere Verschärfungen waren Vorschriften hinsichtlich weitreichender

Tests bei großen Produktionsvolumina und das Setzen einer Vorlauffrist zwischen Anmelden und Inverkehrbringen von 30 Tagen. Diese Frist wurde dann, um den Entwurf in Einklang mit der 6. Anpassungsrichtlinie zu bringen, auf 45 Tage verlängert.

Der endgültige Referentenentwurf wurde vom BMJFG am 20. Juni 1979 im Bundeskabinett vorgelegt und unverändert angenommen. Ebenfalls wurde dabei entschieden, daß das BMJFG bis zum Ende der parlamentarischen Beratung die Federführung für das Gesetz behalten sollte. Dies, obwohl ein Jahr zuvor zwischen den beteiligten Ministerien vereinbart worden war, daß die Federführung turnusgemäß wechseln sollte. Die Ministerien BMJFG und BMA hatten sich damit endgültig gegen das Innenministerium durchgesetzt. Am Tage zuvor hatte der Ministerrat der EG die 6. Änderungsrichtlinie verabschiedet.

e. Die Beratungen der 6. Anpassungsrichtlinie im EG-Ministerrat.

Die Beratungen der 6. Anpassungsrichtlinie schienen im Laufe des Jahres 1978 in eine Sackgasse geraten zu sein. Die Bundesdeutsche Delegation war zu-nächst mit ihrem Stufenplan relativ isoliert, konnte sich doch dann im Verein mit den Briten durchsetzen. Brinckman et al. [1982] sehen die unlösbaren Differenzen, welche Jahre lang die Verhandlungen blockierten, in den unterschiedlichen Typen regulativer Politik der Bundesrepublik und Großbritannien begründet. Während die britische staatliche Regulierung zum Großteil auf informeller Kooperation zwischen Staat und Industrie beruht, und deshalb sehr flexibel in seinen Anforderungen ist [Vogel 1983], hatte die deutsche Chemische Industrie schon immer ein starkes Interesse an formeller Rechtssicherheit, um verlässliche Rahmenbedingungen für

langfristige, unternehmerische Entscheidungen zu erhalten. Brickman et al. [1982] erklären: *"When British negotiators went to Brussels, they were determined to press for two key features of a scheme that already enjoyed consensus at home: the exemption of all new chemicals manufactured or imported in quantities less than one ton and considerable flexibility in testing requirements. The Germans, in contrast set their sights on a predictable and enforceable European-wide scheme that could then be incorporated into domestic policy. German firms wanted testing rules explicitly defined for maximum protection."* [Brickman et al. 1982:354]

Erst als es klar wurde, daß die USA und Frankreich ihre Gesetze unilateral implementieren wollten, kam wieder Schwung in die Verhandlungsarena. Im Jahresbericht des Jahres 1978/79 gibt der deutsche Chemieverband einen erstaunlich genauen Einblick in den Verhandlungsstand zwischen den Beteiligten. Am 1. Juli 1978 hätte die BRD den Vorsitz im Ministerrat und gleichzeitig auch in der für die 6. Änderungsrichtlinie zuständigen Arbeitsgruppe für Wirtschaftsfragen übernommen. Eine Bestandsaufnahme über den Stand der Verhandlungen hätte überraschenderweise ergeben, daß der ursprüngliche Eindruck einer weitgehenden Isolierung der deutschen Delegation, der besonders wegen des deutschen Stufenplans entstanden war, keineswegs den Tatsachen entsprach. Es hätte sich vielmehr herausgestellt, daß insgesamt über 100 Vorbehalte zu den einzelnen Punkten der EG-Richtlinie von allen EG-Ländern bestanden hätten. Der zielstrebigem Verhandlungsführung des deutschen Vorsitzenden sei es dann schließlich gelungen, die unterschiedlichen Vorstellungen so weit zusammenzubringen, daß bei der Übergabe des Vorsitzes an den französischen Nachfolger, ein erheblicher Teil dieser Vorbehalte ausgeräumt war. In dieser Verhandlungsphase hätten sich besonders die guten Beziehungen des VCI via CEFIC

zu den anderen europäischen Chemieverbänden, insbesondere zum britischen Verband, ausgezahlt. Kontroverse, zum Teil mit großer Hartnäckigkeit verteidigte Positionen waren dem Jahresbericht zufolge die Abgrenzung zwischen alten und neuen Stoffen, die Aufstellung eines Altstoffinventars, die Ausnahmen von der Meldepflicht, die Definition der gefährlichen Stoffkategorien, der Zeitpunkt der Anmeldung, die Umwandlung in ein Zulassungsverfahren, der Inhalt der Grundprüfung, die Vertraulichkeit der Geschäftsgeheimnisse u.a. Über die meisten dieser Punkte konnten dem Jahresbericht zufolge Vereinbarungen und Übereinstimmung erzielt werden. Ende April fand dann die letzte Expertensitzung statt. Die Punkte, die bis dahin noch nicht geklärt werden konnten, hingen damit allein von der Entscheidung des Ministerrats ab, der sich am 19. Juni 1979 versammelte und über die Richtlinie zu befinden hatte. Dies waren die Frage der Ausnahme von der Meldepflicht für Jahresmengen bis 1 Tonne (dafür waren GB, BRD, F, dagegen waren die NL), die Frage der Vorlauffrist der Anmeldung vor der Vermarktung (holländischer Vorschlag: 90 Tage; alle übrigen: 30 Tage); und schließlich die Frage der Geheimhaltungsregel. Hier waren insbesondere die Holländer für weitgehende Transparenz eingetreten.

Die zügigen Beratungen am Ende des Aushandlungsprozesses der 6. Anpassungsrichtlinie war insbesondere der Französischen Regierung zu verdanken. Weil Frankreich am 1. Juli 1979 seine Durchführungsverordnung zum französischen Chemikaliengesetz, das am 12. Juli 1977 verabschiedet worden war, in Kraft setzen wollte, beschleunigte der französische Vorsitzende den Sitzungsturnus. Am 30. April wurde der Richtlinienentwurf an die ständigen Vertreter weitergegeben. Dem Ministerrat gelang es daraufhin noch während der letzten Tage der französischen

Präsidentschaft, einen Kompromiß zwischen den Holländern und den anderen europäischen Mitgliedstaaten zu finden. Dies betrifft die Ausnahmen von der Anmeldepflicht, Anmeldefrist und Offenlegung der Stoffdaten. Während die Holländer in der Frage der Geheimhaltung nachgaben, kamen die anderen Staaten ebenfalls mit einem Kompromiß entgegen: Die Anmeldefrist vor Inverkehrbringen wurde von 30 auf 45 Tage erhöht [cf. Brickman et al. 1982].

Die endgültige Fassung der 6. Änderungsrichtlinie legte mit dem Ziel der *"Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften"* für die EG-Mitgliedsländer Rahmenbedingungen fest für 'policies', die die Anmeldung sowie Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung chemischer Stoffe betreffen. Als Kernelemente dieser Richtlinie lassen sich der Stufenplan, das Anmeldeverfahren vor Markteinführung und der ressortübergreifende Ansatz nennen. Hiermit waren auch dem deutschen Gesetzgeber Rahmenbedingungen für das Chemikaliengesetz gesetzt. Im Gegensatz zu vielen anderen Richtlinien, wo auf Gemeinschaftsebene nur generelle Ziele vorgeschrieben wurden, und die einzelnen Mitgliedstaaten erhebliche Implementationsspielräume besaßen, waren hier sehr viele Regelungen in detaillierter Weise vorgezeichnet. So schrieb beispielsweise der Anhang VII der Richtlinie in detailliertester Form sämtliche Informationen über einen Stoff vor, den ein Anmelder der nationalen, zuständigen Behörde zu melden hat; ebenfalls den Anmeldezeitpunkt: 45 Tage vor Inverkehrbringen. Auch die Mengenschwellen im Stufenplan und die Ausnahmen bei der Anmeldepflicht wurden von der Richtlinie im Detail vorgeschrieben.

Am 19. Juni wurde die endgültige Fassung der Richtlinie vom Ministerrat

verabschiedet und am 18. September der Öffentlichkeit bekanntgegeben. Für die Bundesregierung und den deutschen Bundestag war damit ein Rahmen für das deutsche Chemikaliengesetz gelegt, der nur noch enge Spielräume für autonome Regelungsstrategien ließ. Bereits am 20. Juni 1979, einen Tag nach der Ministerrat-Entscheidung, beriet das Bundeskabinett den Gesetzentwurf und leitete diesen am 17.8.1979 dem Bundesrat zu.

f. Die parlamentarische Phase des Chemikaliengesetzes.

Erst im Sommer 1979 beginnt der durch das Grundgesetz prozedural geregelte, legislative Prozeß; wie wir gesehen haben, waren aber spätestens bis zu diesem Zeitpunkt fast alle Einzelheiten des Gesetzes durch Verhandlungen zwischen den beteiligten Ministerien, dem VCI, und in der späteren Phase auch mit der Chemiegewerkschaft, abgestimmt. Gleichzeitig wurden diese Abmachungen über einen europäischen Politikprozeß gleichsam von der transnationalen Ebene her festgeschrieben. Bundesrat und Bundestag als Gesetzgeber konnten daher nur noch kleine Spielräume ausfüllen.

Am 17. August 1979 wurde der Regierungsentwurf dem Bundesrat zugeleitet, der diesen Anfang September im Ausschuß für Jugend, Familie und Gesundheit beriet. Die 'operativen Einheiten' waren hier die für den Chemikalienbereich zuständigen Landesministerien, wobei in dieser Frage das Bayerische Staatsministerium für Umweltfragen eine herausragende Stellung einnahm.

Im Sommer 1979 meldete sich auch die von der DFG eingesetzte Arbeitsgruppe "Umweltwirksamkeit von Chemikalien" zu Wort, welche den Gesetzentwurf

heftig kritisierte. In einer Studie unter dem Titel "*Beiträge zur Beurteilung der Umweltwirksamkeit chemischer Stoffe*" kritisierten die Wissenschaftler insbesondere die auf dem Stufenplan basierende Testlogik: Die Prüfungen von Chemikalien sollten nicht nur an der vermarkteten Menge eines Stoffes ausgerichtet werden, sondern durch ein Expertenkomitee individuell für jeden Stoff bestimmt werden [DFG 1979].

Eine ähnliche Kritik kam im September nochmals vom Sachverständigenrat für Umweltfragen, dessen Vorsitzender sogar soweit ging zu behaupten, daß das Gesetz überhaupt 'nichts taue': auf einer am 18. 9. veranstalteten Pressekonferenz ließ der Vorsitzende verlauten, daß "*vermutlich kein Gesetz immer noch besser sei als dieses*" (*Die Zeit* vom 5.10.1979). Der Rat wiederholte und präzierte im wesentlichen seine Kritik vom Frühjahr 1977, schlug strengere Prüfungen (insbesondere in bezug auf Langzeitwirkungen) vor, verlangte ein Zulassungsverfahren und zu dessen Steuerung die Einrichtung einer Sachverständigenkommission [BMI 1979/Umweltbrief Nr 19].

Im September wurde der Entwurf im Plenum des Bundesrats behandelt. Dieser bestätigte den Gesetzgebungsentwurf grundsätzlich und bezeichnete das Gesetzeskonzept als 'brauchbare Lösung' und Mensch und Umwelt besser vor gefährlichen Chemikalien zu schützen. Die Länderkammer beschloß trotzdem 104 Änderungsvorschläge, die aber keines der hier als Kernelemente bezeichneten Punkte des Gesetzentwurfs betrafen. Das *gros* der Änderungsempfehlungen war redaktioneller und rechtstechnischer Natur - vor allem in bezug auf die Regelungen welche in Zusammenhang mit dem Ländergiftrecht standen und bestimmte Rechtspositionen der Bundesländer betrafen. [Deutscher Bundestag Drs. 8/3319].

Am 15. 11. 1979 fand die erste Lesung im Bundestag statt, wobei alle Fraktionen den Entwurf begrüßen und die Beratungen an einen speziell hierfür eingerichteten Unterausschuß "Chemikaliengesetz", der aus Vertretern der mitberatenden Ausschüsse zusammengesetzt ist, verwiesen wurden. Einen Monat später fand die konstituierende Sitzung des Unterausschusses (UA) statt, wobei ein CDU-Abgeordneter den Vorsitz übernahm. Weitere zwei Monate verbrachte der UA mit der Regelung von Verfahrensfragen und der Vorbereitung einer Anhörung von Verbandsvertretern und wissenschaftlichen Sachverständigen im Frühjahr 1980. Erst ab Mitte Februar, in der 3. Sitzung des UA, begann der materielle Teil der Beratungen, wobei die Abgeordneten zunächst durch Ministerialbeamte des BMJFG in den Gesetzesentwurf eingeführt werden. In der 4. Sitzung des Unterausschusses am 3./4. 3. 1980 fand eine öffentliche Anhörung von mehreren Dutzend Sachverständigen und Verbandsvertreter statt. Hier wurden insbesondere die massive Kritik der Umweltverbände, Wissenschaftler und teilweise auch der Chemie-Gewerkschaft deutlich. So ging der angesehene Toxikologe Professor Henschler, Vorsitzender der MAK-Kommission, Mitglied der DFG Arbeitsgruppe 'Umweltchemikalien' als auch des SRU soweit, den Politikern vorzuwerfen: *"Man möge nicht der Öffentlichkeit Gold versprechen, wo nur rostiges Blech geboten werden kann"* [Deutscher Bundestag 1980:81f.].

Ende März bis Anfang April unternahm eine Delegation des UA eine Studienreise in die USA, wobei der Ausschuß insbesondere die Praxis der amerikanischen Chemikalienregelung studieren wollte, die von verschiedenen Seiten immer wieder als Vorbild für eine 'strenge' Regelung herausgestellt wurden. Der Vorsitzende der SPD-Gruppe im Unterausschuß Konrad, der in der 1. Lesung im Bundestag seine kritische Einstellung zum Entwurf

deutlich machte, bezeichnete im Interview diese Studienreise als eine wichtige Erfahrung für die bundesdeutschen Parlamentarier, um ein eher positives Verhältnis zur 'pragmatischen' deutschen Lösung zu bekommen. Durch Gespräche mit US-Behörden und amerikanischen Chemiunternehmen sei klar gewesen, daß selbst gut gemeinte gesetzgeberische Absichten sich im Implementationsprozeß an der Realität gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse brechen können.

In nur vier weiteren Beratungen konnte der UA am 12.6 ein Beratungsergebnis erreichen, welches mit den beteiligten Ausschüssen koordiniert und am 18. 6. als Beschlußempfehlung und Bericht des federführenden Ausschusses an den Bundestag weitergeleitet werden konnte [BT-Drs. 8/3319; 8/4243]. Schon eine Woche später fand die zweite und dritte Lesung des Gesetzentwurfs statt und der vom UA leicht überarbeitete Entwurf wurde in der letzten Sitzungswoche der 8. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages mit nur einer Gegenstimme und einer Enthaltung angenommen. Am 16. 9. wurde das Gesetz durch den Bundespräsidenten verkündet und sollte nach dem Erlaß einiger Durchführungsverordnungen am 1. Januar 1982 in Kraft treten.

Vergleicht man den verabschiedeten Gesetzestext mit dem Regierungsentwurf [vgl. BT-Drs. 8/4243], so sind zwar einige Änderungen festzustellen, diese sind jedoch fast ausschließlich redaktioneller und gesetzestechnischer Natur. Der Großteil des Regierungsentwurfs und die über den Bundesrat bewirkten Änderungen waren ja schon bis auf geringe Spielräume durch die EG-Richtlinie bestimmt. Selbst die Verschärfung des Gesetzentwurfs in bezug auf Ermächtigung der Bundesregierung, auch Altstoffe unter bestimmten Bedingungen einer Anmeldepflicht zu unterwerfen oder in ihren

Vermarktung oder Verwendung verbieten bzw. beschränken zu können (§4 Abs.3 und §17 ChemG), waren schon in der Regierungsvorlage enthalten. Ansonsten blieben sämtliche substantielle Elemente des Gesetzentwurfs unverändert. Dies bedeutet nicht, daß die Abgeordneten kritiklos eine Regierungsvorlage hätten passieren lassen. Die massive Kritik des Gesetzentwurfs von seiten der Chemiegewerkschaft, der Umweltverbände und insbesondere der Wissenschaftler des SRU und der DFG-Arbeitsgruppe hatten in der 'veröffentlichten Meinung' breite Unterstützung gefunden - insofern konnten die Parlamentarier insbesondere der SPD und FDP, diese Kritik nicht einfach ignorieren. Die kurze Zeitspanne, in der das Gesetz noch durch das Parlament "gepeitscht wurde", wie sich die Zeit vom 27.6. 1980 ausdrückte, und die massiven Überzeugungsstrategien der Ministerialbürokratie und des Bundesrats verfehlten ihre Wirkung jedoch nicht. Am wirksamsten erwiesen sich jeweils die Verweise auf die durch die 6. Anpassungsrichtlinie gesetzten Handlungsrestriktionen. Dies wurde insbesondere in den Bundestagsreden bei der Beschlußfassung deutlich. So mußte der CDU-Abgeordnete und Vorsitzende des UA Hasinger angesichts der vielen Kritikpunkte am Gesetzentwurf feststellen, daß man den gegenwärtigen Entwurf "zutreffenderweise als erweitertes Gift-Gesetz bezeichnen" müßte, der dem Anspruch eines Umwelt-Chemikaliengesetzes nicht gerecht werde. Die Frage, warum der Bundestag die Schwerpunkte des Gesetzes nicht anders und zugunsten des Umweltschutzes verteilt hätte, beantwortete Hasinger wie folgt: "Dies ... war deshalb nicht möglich, weil den Beratungen des Parlaments durch die 6. Änderungsrichtlinie der Europäischen Gemeinschaft enge Fesseln angelegt waren. Ein Überschreiten, aber auch ein Unterschreiten dieser Richtlinie ist nach den EG-Verträgen ausgeschlossen und kam daher nicht in Betracht. (...) Praktisch waren wir über weite Strecken der Ausschußberatungen zur Fotokopiermaschine dessen degradiert,

was Ministerialbürokraten auf europäischer Ebene ausgehandelt hatten. Daß bei einem Gesetz, das völliges Neuland betritt, die wichtigen Entscheidungen nicht durch gewählte Parlamentarier fallen, ist auf Dauer schwer erträglich." [BT-Plenarprotokoll 8/225 S.18175].

Auch viele der übrigen Redner ließen einige Sympathie mit den verschiedenen Kritikpunkten am bloßen Anmeldeverfahren, am Stufenplan, an den ungenügenden Prüfungsanforderungen und an der weitgehenden Ausklammerung der Altstoffe erkennen, bemühten jedoch immer wieder die Änderungsrichtlinie als Hinweis auf Handlungsrestriktionen. Selbst die Gesundheitsministerin Huber erklärte: *"Das Gesetz hat Vorgaben aus der EG-Richtlinie, die unseren Spielraum an vielen und entscheidenden Stellen eingeengt haben. Ich bedauere das. (...) Viele Kritiker, einzelne Sachverständnige und auch gewichtige Verbände, haben nicht bedacht, daß viele Entscheidungen schon in Brüssel gefallen waren.."* [ebd.S. 18185].

Dieser Eindruck beherrschte auch größtenteils das Bild in der Presse, wo der 'Schwarze Peter' einfach an Brüssel weitergegeben wurde. So meldete der Vorwärts vom 15. Mai im Titel: "EG-Richtlinien verhindern Optimallösung beim Chemikaliengesetz ". Daß es gerade die Bonner Ministerialbürokratie war, die im Verein mit der bundesdeutschen Chemieindustrie gerade diese kritisierenswerten Punkte gegen viel Widerstand anderer europäischer Staaten durchgesetzt hatten, ist nur von wenigen bemerkt worden.

So ist hier ein Vorwärts-Leserbrief einer EP-Parlamentariergruppe beachtlich, dem dieses 'doppelte Spiel' der Bundesregierung nicht entgangen war: *"Wie bequem ist es doch, in Brüssel eine (industriefreundliche) Regelung durchzusetzen, um dann zu Hause sagen zu können: die Bürokraten in Brüssel vermässeln uns eine optimale Lösung. (...) Ist es denn dem Bundestagsausschuß wirklich verborgen geblieben, daß die Regierungen*

Großbritanniens und der Bundesrepublik eben diese Regelungen selbst vorgeschlagen haben" (Vorwärts 17. 7. 1980).

Die Ministerien BMJFG und BMA sowie der VCI haben in der Tat, wie wir in unserer Analyse der Ereigniszusammenhänge der Politikentwicklung feststellen konnten, die Transnationalität der Politiknetzwerke vor allem in dieser Politik meisterhaft zu bedienen gewußt. Natürlich ist die 6. Änderungsrichtlinie von allen europäischen Mitgliedstaaten einstimmig verabschiedet worden, und man kann daher sicher nicht von deutscher 'Steuerung' sprechen. Das fast synchrone Verlaufsmuster der Politikformulierung in der vorparlamentarischen Phase zwischen europäischer und nationaler Ebene wäre sicher nicht gelungen, wenn Teile der Ministerialbürokratie es nicht verstanden hätte, einerseits Alleingangsversuche im nationalen Lager erfolgreich abzublocken und den Druck nationaler Interessengruppen jeweils mit dem Hinweis auf eine europäische Lösung zu beschwichtigen. Andererseits bedurfte eine derartige Orchestrierung auch der Voraussetzung einer relativ starken, deutschen Position auf Ministerratsebene.

Über die Partikularität dieser speziellen Policy hinaus, weist dieser Fall auch auf wichtige Strukturveränderungen moderner Politikorganisation hin. Daß im Politikformulierungsprozess des Chemikaliengesetzes die parlamentarischen Instanzen nicht nur durch nationale, korporatistische Arrangements, sondern zusätzlich durch nationenübergreifende, transnationale Bindungen im gesetzgeberischen Handlungsspielraum eingeschränkt wurden, ist ein besonders interessantes Profil dieses hier analysierten Politikprozesses. Dies kann als Hinweis betrachtet werden, daß es neben korporatistischen Politiknetzwerken zwischen Regierung und mächtigen

Interessengruppen zunehmend auch transnationale Netze der Politikkoordinierung und -harmonisierung sind, die zum Bedeutungsverlust traditioneller, liberal-demokratischer Institutionen wie dem Parlament beitragen. Am Beispiel der 6. Änderungsrichtlinie haben Brickman et al. [1982:62] diese neue Entscheidungslogik eindrucksvoll beschrieben:

"Apart from its formal power to preempt and harmonize national legislation, the EC opens up fresh opportunities for legislative maneuvering that affect the balance of power between parliament and the executive in member states. Community legislation is developed through closed-door negotiations that tend to concentrate power in the hands of a small group of participating bureaucrats. (...) At the limit, bureaucratic control of policy-making in Brussels can become an instrument for securing international agreements for which there is no significant political support in the individual member states. Once EC negotiations are underway, the overriding need for harmonization can be cited to quell dissenting opposition at home. (...) ... the probable impact of the EC's legislative activities is to reinforce the dominant role of executive branch bureaucrats in relation to the legislatures of member nations."

2.4. Die Implementation des Chemikaliengesetzes.

Bei der Gesetzesverkündung war als Tag des Inkrafttretens der 1. Januar 1982 vorgesehen. Hierzu waren noch eine Reihe von Durchführungsbestimmungen notwendig, deren Erlass mittels Rechtsverordnungsermächtigung an die Bundesregierung delegiert worden war. Um aber den Ermessensspielraum der Regierung nicht unkontrolliert zu lassen, wurde im Gesetzestext die Regelung getroffen, daß zu sämtlichen Rechtsverordnungen der Bundesrat seine Zustimmung zu geben habe.

Eine dieser Verordnungen betraf die genaue Definition der Gefährlichkeitsmerkmale. Eine andere die Festlegung der Anmeldestelle. Hier hatten sich die verschiedenen Ministerien und der VCI schon im Jahre 1978 auf die BAU geeinigt. In den parlamentarischen Beratungen wurde diese Bestimmung aber wieder aus dem Regierungsentwurf gestrichen, weil sich die Koalitionsparteien in dieser Frage nicht einigen konnten. Die Festlegung der Anmeldestelle wurde dann wiederum durch Rechtsverordnungs-Ermächtigung an die Bundesregierung delegiert. Zwischenparteiliche Konflikte in dieser Frage sollten einer unverzüglichen Verabschiedung vor dem Ende der 8. Legislaturperiode nicht mehr im Wege stehen. Der Haushaltsausschuß des Bundestages hatte sich dann dafür ausgesprochen, daß bei der Lösung dieser Frage der Bundesrechnungshof zu beteiligen sei [BT-Drs.8/ 4247]. Weitere notwendige Verordnungen betrafen die Gestaltung der Prüfungsunterlagen, die Ausstattung der Testlabors und eventuell Vorschriften zum Ersatz bzw. der Einschränkung von Tierversuchen in den Prüfungsverfahren. Die wichtigste Verordnung, ohne die das Chemikaliengesetz nicht praktiziert werden konnte, war die Anfertigung der sogenannten Altstoff-Inventar-Liste, welche als

Abgrenzungsinstrument gegenüber neuen Stoffen notwendig war. Sämtliche, durch das Gesetz bestimmte chemische Stoffe (von den Ausnahmen abgesehen), welche ab einem bestimmten Stichtag nicht auf der Altstoffliste genannt waren, sollten als neue Stoffe behandelt werden.

Die wichtigsten der hier genannten Verordnungen wurden noch im Herbst 1981 erlassen. So die *Verordnung über Anmeldeunterlagen und Prüfnachweise nach dem Chemikaliengesetz (ChemG Anmelde- und PrüfnachweisV)* vom 30. November 1981; die *Verordnung zur Bestimmung der Anmeldestelle* und die *Chemikalien-Altstoffverordnung (ChemG AltstoffV)*, in welcher im Anhang auf mehreren hundert Seiten Altstoffe aufgelistet wurden. Beide wurden am 2. Dezember 1981 erlassen und traten schon am 10. Dezember 1981 in Kraft. Die Altstoffliste der AltstoffV hat aber nur vorläufigen Status und soll später durch ein EG-Altstoffinventar (EINECS) ersetzt werden. Hierzu plante die EG in einer ersten Stufe zunächst ein sogenanntes Kerninventar aufzustellen (European Core Inventory, ECOIN) das 1982 veröffentlicht wurde und etwa 34000 Stoffe enthält. Darüberhinaus besaßen die Chemieproduzenten und Importeure die Möglichkeit, innerhalb weiterer 9 Monate Stoffe, die im 'core inventory' nicht enthalten waren, noch zusätzlich zu melden. Diese werden dann zusammen mit dem Kerninventar das endültige Altstoffinventar ergeben [vgl. Reh binder et al. 1985:232].

Am 18. Dezember schließlich wurde die *Verordnung über Gefährlichkeitsmerkmale von Stoffen und Zubereitungen nach dem Chemikaliengesetz (ChemG Gefährlichkeitsmerkmale-V)* erlassen, welche die gesetzlichen Gefährlichkeitsbegriff mit toxikologischen Konzepten eindeutig abgrenzte, wobei hier die Kategorie 'Umweltgefährlichkeit' weiterhin relativ vage gehalten blieb (vgl. "§1 Abs. 5.; BGBl I, 57/81, S. 1489).

§4 (2) der Anmelde- und Prüfnachweisverordnung besagt, daß Stoffprüfungen nach *international anerkannten wissenschaftlichen Methoden* durchzuführen seien. Zu diesem Zweck sollte eine spezielle Expertengruppe der EG-Kommission in enger Zusammenarbeit mit den betreffenden Expertengremien auf OECD-Ebene einen Anhang V der 6. Änderungsrichtlinie [79/831/EWG] ausarbeiten. Hierbei wurden im wesentlichen die im OECD Kontext erarbeiteten *international harmonisierten Test-Guidelines* eingearbeitet, welche noch im Jahr 1981 vom OECD Council beschlossen wurden [Wagner 1982:76; Schmidt-Bleek 1981].

In diesem Zusammenhang sind auch die auf der OECD Ebene erarbeiteten Grundsätze zur "Guten Labor-Praxis" (GLP) wichtig. In § 10 (2) hatte der Gesetzgeber die Bundesregierung ermächtigt, u.a. auch Anforderungen an Beschaffenheit, Ausstattung der Prüfungslaboratorien und der Prüfungsdurchführung vorzuschreiben. Auch diese Vorschriften sind implizit auf die seit 1978 in den OECD Expertengruppen entwickelten und 1982 veröffentlichten GLP-Grundsätze bezogen, in welchen *international angegliche Standards* für das Labormangement (organisatorische Struktur eines Labors und Ablauforganisation einer Prüfung) festgelegt wurden [Wagner 1983].

Ebenfalls am 18. Dezember wurden von der Regierung noch die *Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Durchführung der Bewertung nach § 12 Abs. 2. Chemikaliengesetz* erlassen, welche die Arbeitsteilung und das Zusammenwirken der an der Durchführung des Anmeldeverfahrens beteiligten Behörden regelt. In dieser Verwaltungsvorschrift werden auch die Aufgaben der einzelnen Behörden genau definiert. So hat die Anmeldestelle die Meldeunterlagen nur auf "*offensichtliche Unvollständigkeit und Fehlerhaftigkeit*" zu

prüfen und dann an die Bewertungsstellen (BAU, BGA, UBA) weiterzuleiten, wobei unter Umständen auch die Oberbehörden BAM und BBA zu beteiligen sind. Die Bewertungsstellen haben dann die Unterlagen *"auf Plausibilität und Validität"* zu prüfen (3.1) und dem Meldepflichtigen innerhalb 45 die Anmeldung zu bestätigen. Sind die Daten unvollständig oder fehlerhaft, so kann die BAU als Anmeldestelle weitere Informationen nachfordern. Ergeben sich bei der Bewertung Erkenntnisse, daß ein Stoff gesundheits oder umweltschädliche Eigenschaften besitzt, so können nicht die Anmelde- und Bewertungsstellen selbst intervenieren und die Vermarktung verbieten bzw. beschränken. Reh binder et al. zufolge *"können Verbote und Beschränkungen von gefährlichen Stoffen und Zubereitungen grundsätzlich nicht im Rahmen des Anmeldeverfahrens von der Anmeldestelle ausgesprochen werden."* [Reh binder et al. 1985:50]. Verbote und Beschränkungen können, der Systematik des ChemG entsprechend, nur durch die Bundesregierung mittels einer Rechtsverordnung erlassen werden. Die Aufgaben der staatlichen Implementationsinstanzen beschränken sich daher im wesentlichen auf die Sammlung, Verwaltung und Bewertung der über das Anmeldesystem erhaltenen Stoffinformationen.

Diese Reduktion des Aufgabenbestands der staatlichen Behörden in der Chemikalienkontrolle ist nur verständlich vor dem Hintergrund der notorischen staatlichen Finanzklemme einerseits und der Entlastungsangebote der Chemischen Industrie in dieser Phase des Politikprozesses andererseits, in der zusätzlich noch Konflikte zwischen den einzelnen Ressorts um Stellenzuweisungen aufbrachen. Ende 1978, als das BMI einen mit dem BMJFG konkurrierenden Entwurf für ein mehr an Umweltschutzielen orientiertes Chemikaliengesetz erließ, prognostizierten die Ministerialbeamten 4,5 Mio DM einmalige und 12,4 laufende jährliche Kosten und

einen zusätzlichen Personalbedarf von 186 Stellen. [Begründung zum Roh-Entwurf vom 13.12.1978, S.14]. In der Begründung des Regierungsentwurfs vom Juni 1979 wurde diese Schätzung dahingehend korrigiert, daß die einmaligen Kosten zwischen 20 - 45 Mio DM, die laufenden Kosten zwischen 18 - 40 Mio DM, und der zusätzliche Personalbedarf auf 250 - 560 Stellen geschätzt wurden. Durch die Intervention des Bundesrechnungshofs wurde dann das für den Vollzug des Chemikaliengesetzes zur Verfügung stehende Personalkontingent auf bloße 132 neue Planstellen begrenzt.

Der Finanzklemme des Staates bewußt, hatte der Chemieverband VCI dann bald den beteiligten Ministerien einen Vorschlag für eine "Bewertung der Anmeldeunterlagen im Verantwortungsbereich der Industrie" unterbreitet [VCI 1980/81:55f]. Die Grundsätze dieses Vorschlags faßte der VCI in seinem Jahresbericht 1980/81 so zusammen:

"a) Die Bewertung der Prüfergebnisse neuer Stoffe erfolgt anhand von Bewertungsrichtlinien, die der VCI gemeinsam mit den Behörden ausarbeitet.
b) Der Anmelder neuer Stoffe unterbreitet der staatlichen Anmeldestelle zusammen mit den Prüfungsunterlagen eine Bewertung der Stoffe auf der Grundlage der Bewertungsrichtlinie. Aus dieser Bewertung, die der Hersteller auf Grund seiner Verantwortung für die Produkte ohnehin anfertigen muß, kann ersehen werden, ob sofortige oder vorgezogene Prüfungen notwendig sind, beziehungsweise ob der Stoff nur für bestimmte Anwendungsgebiete geeignet ist. Die Anmeldestelle prüft dann lediglich die Vollständigkeit der Unterlagen sowie Plausibilität der vorgenommenen Bewertung, bestätigt dem Anmelder den Eingang und ordnet gegebenenfalls die entsprechenden Maßnahmen an." [VCI 1981:55f].

Diese Konzeption sei, so der VCI, "zunächst nur mit Zurückhaltung aufge-

nommen worden" . (ebd). In einem Gespräch mit den Ressorts am 3. 2. 1981 hätte der Verband die Einzelheiten noch näher erläutern könne, wobei dann besonders die vorgeschlagene "gemeinsame Ausarbeitung der Bewertungsrichtlinien" auf großes Interesse gestoßen wäre. In bezug auf die Einschätzung seiner Durchsetzungschancen schrieb der Verband im Sommer 1981 noch: "In Anbetracht der schwierigen Haushaltslage des Bundes, die einem größeren Ausbau der Bundesanstalten entgegensteht, und im Hinblick auf den starken Toxikologenmangel sowie die knappe Zeit bis zum Inkrafttreten des Gesetzes am 1. Januar 1982 erscheint es nicht ausgeschlossen, daß die VCI-Vorstellungen (...) schließlich doch noch die notwendige Unterstützung finden". [ebd].

Die Beschränkung der zusätzlichen Planstellen auf 132 durch den Rechnungshof, der Kontrollinstanz für die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung, legen nahe, daß das Kooperationsangebot des VCI doch noch Gehör fand, wenngleich auch nicht in allen Einzelheiten. Angesichts der kritischen Öffentlichkeit war eine komplette VCI-Lösung 'im Nachhinein' sicher nicht opportun für die Bundesregierung. So argwöhnte beispielsweise die Zeit vom 5. 12. 1980, daß die Regierung den 'Bock zum Gärtner' machen volle.

Wenn die im ChemG niedergelegte Regulierungsprogramm nun nicht dem Prototyp oder dem Idealbild einer Selbstregulierung entspricht, so enthält es trotzdem eine Reihe von Elementen davon. So wie es die Verwaltungsvorschriften in Grundzügen vorzeichnen, basiert die Verwaltungspraxis im Prinzip auf einer engen Kooperation zwischen der Chemischen Industrie und den Verwaltungsbehörden. Prüfung und Einstufung der anmeldepflichtigen Chemikalien werden von den Herstellern selbstverantwortlich durchgeführt,

vobei die Anmeldestelle aufgrund der Prüfungsunterlagen nur noch die Plausibilität der Einstufung überprüft und nur Ausnahmefällen die Validität der Testdaten labormäßig nachuntersucht. Insoweit ist es zutreffend, das im Chemikaliengesetz und den hierauf basierenden Durchführungsverordnungen formulierte System der Chemikalienkontrolle als *"Prinzip der kontrollierten Eigenverantwortlichkeit"* zu bezeichnen [Kloepfer 1981:20]. Im Vollzug des Chemikaliengesetzes wirken damit Staatshandeln und Selbstkontrolle der Wirtschaft eng verzahnt zusammen.

Welche Rolle der Verband in diesem Zusammenhang spielt, ist unklar. Entsprechend den Angaben im VCI Jahresbericht 1982/83 hat der VCI im Gesetzesvollzug lediglich Informationsfunktionen für die Mitgliederfirmen wahrgenommen. Daß er in diesem Zusammenhang Kontrollaufgaben, also 'privat government'-Funktionen [Streeck/Schmitter 1985] übernimmt, ist relativ unwahrscheinlich. Das Anmeldeverfahren wird ja direkt zwischen den staatlichen Behörden und den Herstellern abgewickelt, der Verband nimmt also hier keine Vermittlungsaufgaben wahr.

Trotzdem unternimmt der VCI selbst eine Reihe Aktivitäten, die der Chemikalien Kontrolle (in weitesten Sinne) dienen. Die im Jahre 1976 von VCI angebotene Lösung über ein Stoff-Sicherheitsdatenblatt hatte der Verband in den darauffolgenden Jahren weiterentwickelt und im Jahre 1981 sogar über das Deutsche Institut für Normung (DIN) 'normen' lassen. In der gegenwärtigen Form sieht das DIN-Sicherheitsdatenblatt vor, daß der jeweilige Hersteller eines Stoffe mit dem ausgefüllten Datenblatt dem Verwender eine Reihe von physikalischen und toxikologischen Angaben macht, welche bei Problemen oder Unfällen bei Lagerung, Transport und Verwendung wertvolle Dienste leisten können. Nach Angaben des Verbands

waren schon 1982 für mehr als 15 000 Stoffe Datenblätter erstellt [Thamm 1982]. Diese Aktivität ist sicher als ein Signal für praktizierte Eigenverantwortung gedacht, spielt aber im Gesetzesvollzug des ChemG keine Rolle.

Das Anmelde- und Bewertungsverfahren als Kerninstrumentarium der bundesdeutschen Chemikalienkontrolle vollzieht sich ausschließlich innerhalb der Verwaltung [Rehbinder et al 1985:53]. Obwohl die Chemische Industrie in der Phase der Politikformulierung immer dominierend war und in fast allen Gremien der institutionalisierten Partizipation präsent ist und präsent war, ist diese beim Bewertungsverfahren der angemeldeten neuen Stoffe nicht beteiligt. Diese wird allein von den Bundesanstalten BAU, BGA, UBA, teils von BAM und BBA ausgeübt, wobei die Zusammenarbeit dieser Behörden über zwei Koordinierungsgremien organisatorisch abgestützt ist: einerseits das Beratungsgremium "Neue Stoffe" der Bewertungsstellen, andererseits das Koordinierungsgremium "Altstoffe" der Bewertungsstellen.

Institutionelle Arrangements für kooperative Problemlösungen zwischen Behörden und Industrie existieren praktisch nur im Bereich der Altstoffe. Hier wurde ein Beratergremium bei der BGChemie errichtet, in dem Wissenschaftler aus Industrie, Behörden und öffentlichen Forschungsinstituten eine Liste toxischer Arbeitsstoffe erstellen. Ende 1984 waren in dieser Stoffliste 84 Stoffe erfaßt. Nach Informationen der BG-Chemie wurden bis April 1984 für 53 Stoffe Literaturrecherchen durchgeführt und für elf Stoffe wurden Kurzzeittests eingeleitet [BG-Chemie Pressemitteilung vom 4. April 1984]. Erkenntnisse, die sich aus diesen Aktivitäten ergeben, werden dann jeweils sowohl der MAK-Kommission, der DFG und den Unternehmen, die den betreffenden Stoff herstellen oder ver-

arbeiten, mitgeteilt, sind damit indirekt auch für das zuständige Ministerium (BMA) zugänglich, das ja Regulierungsaktivitäten über seinen Ausschuß Aga eng mit der DFG-MAK-Kommission abstimmt.

Eine ähnliche Funktion nimmt die Gesellschaft Deutscher Chemiker (GDCh) für den Bereich der umweltrelevanten Altstoffe wahr. Diese Vereinigung hatte nach Inkrafttreten des Chemikaliengesetzes ein drittelparitätisch aus Behörden-, Industrievertretern und Wissenschaftlern zusammengesetztes Sachverständigengremium eingerichtet, welches auf freiwilliger Basis Implementationsaufgaben wahrnimmt. Entsprechend §4, Abs.6 ChemG ist die Bundesregierung ermächtigt, unter bestimmten Bedingungen auch für Altstoffe Prüfungen und Anmeldung zu verlangen. Dies muß mit einer Rechtsverordnung geschehen, wobei die Bundesregierung allerdings zuvor 'Sachverständige' anzuhören hat. Der VCI und die beteiligten Ministerien kamen überein, hierzu ein Sachverständigengremium einzurichten und bei der GDCh anzusiedeln. Für den VCI ist dies ein geschickter Schachzug, da die GDCh institutionell und finanziell sehr eng mit dem VCI verflochten ist, aber andererseits das Image einer neutralen wissenschaftlichen Organisation besitzt. §2 der Geschäftsordnung dieses Gremiums beschreibt als Aufgabe dieser Institution, "im Sinne der im §4, Absatz 6, des Chemikaliengesetzes enthaltenen Ermächtigung der Bundesregierung Altstoffe nach ökologischen Gesichtspunkten zu überprüfen und auszuwählen. Dabei sind ausschließlich objektive wissenschaftliche Kriterien bei der Prüfung und Beurteilung anzuwenden." Die Kosten dieser Arbeit werden anteilig zwischen dem UBA und dem VCI getragen.

Informationen über die bisherigen Vollzugserfahrungen liegen nur spärlich vor. Der Bundestag hatte die Bundesregierung in einer bei der Verabschie-

dung des Gesetzes gefaßten EntschlieÙung u.a. aufgefordert, innerhalb 4 Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes über dessen Anwendung und Auswirkungen zu berichten. Dieser Bericht war im Januar 1986 nach Auskunft des BMJFG zwar schon fertig, aber noch nicht gänzlich mit den beteiligten Ressorts abgestimmt.

Im ersten Jahr des Gesetzesvollzugs kam überhaupt kein Stoff zur Anmeldung, so daß auf seiten der Chemischen Industrie schon Überlegungen angestellt wurden, ob das ChemG als 'Papiertiger' zu bezeichnen sei [Broecker 1982:573]. Doch für viele kam dies nicht überraschend; wie auch von der TSCA-Implementation in den USA her bekannt war, haben die meisten Firmen verständlicherweise versucht, alle Stoffe in der Entwicklungsphase noch auf die Altstoffliste zu bekommen. Selbst im August 1984 waren nur 10 Anmeldungen aus dem nationalen Bereich bei der BAU eingegangen [Arndt 1984:2]. In drei Fällen wurden dabei Informationen nachgefordert. Bis zum September 1985 waren 25 Anmeldungen eingegangen, wovon 22 Verfahren abgeschlossen wurden. In sieben Fällen wurden aufgrund Unvollständigkeit und Fehlerhaftigkeit der Anmeldedossiers zusätzliche Angaben verlangt [Arndt 1985:2].

Hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen des Gesetzes liegen bisher nur Schätzungen vor. Die zusätzlichen Testkosten für die deutsche Chemische Industrie, die im Jahre 1982 noch auf 41 bis 60 Mio DM [European Chemical News (24.5.1982):2] oder 70 Mio DM [Schulze/Weiser 1982] geschätzt wurden, sind aufgrund der geringen Anmeldungen viel zu hoch angesetzt.

Die Auswirkungen auf die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit sind bis zu diesem Zeitpunkt noch nicht abzusehen. Zwar existieren schon einige

Bewertungsversuche [Schulze/ Weiser 1982; Broecker 1982], diese beruhen aber im wesentlichen auf der Extrapolation von Vergangenheitsdaten und sind teilweise erheblich "interessengefärbt". Es ist aber zu erwarten, daß die Belastung der Innovationsfähigkeit besonders der mittelständischen Industrie erheblich sein wird. Über dieses Problem liegt von der OECD schon seit geraumer Zeit eine Studie vor [OECD 1981c].

IV. Zusammenfassung und Ausblick

Aus der Perspektive eines individualistisch-strukturalistischen Bezugsrahmens hatten wir versucht, die Herausbildung und Umsetzung des im Chemikaliengesetz niedergelegten Programms und Instrumentariums zur Kontrolle gefährlicher Substanzen als Ergebnis der Interaktionen betroffener und interessierter Akteure zu erklären. Es wurde davon ausgegangen, daß das Chemikalienproblem selektiv bestimmte Akteure innerhalb eines vorgegebenen Bedingungsrahmen (materielle Bedingungen, kulturelle und institutionelle Arrangements, Interaktions- und Machtstrukturen) aktivierte, welche - wiederum abhängig von den Zugangsregelungen der Beteiligung und Machtressourcen - in den Problemlösungsprozeß intervenieren und ihre Interessen avancieren. Ein weiteres wichtiges Element des Analysekonzepts war die These, daß die Problemlogik nicht schon die Problemlösung vorprogrammiert, sondern lediglich Restriktionen setzt und Handlungsspielräume eröffnet, innerhalb derer die verschiedenen Akteure mit der Entwicklung, Unterstützung oder Bekämpfung bestimmter Politikoptionen ihre jeweiligen Interessen zu realisieren trachten.

Ein ebenfalls wichtiger theoretischer Ausgangspunkt war, daß es sich bei den handelnden Einheiten im Policy-Prozeß vornehmlich um "korporative Akteure" handelte und daß der Raum der um das Chemikalienproblem zentrierten Auseinandersetzungen Nationalstaatsgrenzen überschreitet. Hieraus folgt, daß auch der Policy-Process als eine transnationale Vernetzung signifikanter Policy-Ereignisse betrachtet werden kann.

Ausgehend von diesem Bezugsrahmen und dem angewandten netzwerkanalytischen Instrumentarium konnten einerseits 47 Politikfeldorganisationen identifiziert werden, die allgemein in der Chemikalienkontrolle eine Rolle spielen und 26 Organisationen, die relativ einflußreich im legislativen Prozeß des Chemikaliengesetz waren und damit als Policy-Akteure betrachtet werden können. Ein jeder dieser Akteure hatte eine spezifische Problemwahrnehmung, spezifische Interessenpositionen, spezifische Ressourcen und spezifische strategische Handlungsorientierungen. Hieraus ergaben sich unterschiedliche Handlungsbedingungen für die verschiedenen Akteure. Darüberhinaus wurden von den verschiedenen Akteuren unterschiedliche sozial- und politikstrukturelle Positionen im Gefüge der Interaktionszusammenhänge und der gegenseitigen Abhängigkeiten besetzt. Hierbei wurde insbesondere das Tauschpotential als besonders wichtig betrachtet. Aus den unterschiedlichen strukturellen Positionen ergaben sich Machtdifferentiale in Hinblick auf den Einfluß im Policy-Prozeß. Als relativ gut positionierte und relativ einflußreiche Akteure konnten einerseits die zentralen staatlichen Akteure (BMJFG, BMI, BMA, UBA) identifiziert werden, andererseits aber auch der Verband Chemischer Industrie (VCI) und die Chemie-Gewerkschaft (IGCPK). Dies trifft interessanterweise für alle Netzwerke zu: sowohl auf der Ebene des Informationstauschs, der insitutionalisierten Partizipation in den Gremien und des Ressourcentausch haben die einflußreichsten Policy-Akteure Spitzenplätze belegt.

Die inhaltliche Gestaltung des Chemikaliengesetzes war im wesentlichen durch den Interessenausgleich innerhalb dieses relativ schmalen Akteursets bestimmt. Der sogenannte 'parlamentarische Sektor' (die im Parlament vertretenen politischen Parteien) und die sonstigen

organisierten Interessen spielten in jeder Hinsicht eine marginale Rolle. Interessant war auch, daß trotz relativ bedeutender Position in bezug auf Tauschpotential an wissenschaftlichen Informationen, der Einfluß der Wissenschaftlichen Organisationen auf den legislativen Prozeß relativ gering war. Hingegen beachtenswert hoch war die Einflußposition, welche die beiden internationalen Organisationen OECD und EG eingenommen hatten, welche sogar den parlamentarischen Bereich überrundeten.

Ausgehend von der Identifikation der zentralen Akteure, der signifikanten 'issues' und der zeitlichen Ereigniszusammenhänge konnte auch die wesentliche Logik dieses Policy-Prozesses herausgearbeitet werden: Obwohl das Chemieproblem schon seit Ende der 60er Jahre in der öffentlichen Diskussion thematisiert wurde, wurden Gesetzgebungssinitiativen erst unternommen, als die Chemische Industrie als zentraler Akteur von Aktivitäten zur Chemikalienkontrolle in anderen Ländern auf signifikante Weise tangiert wurde. Erst als Frankreich im Alleingang eine Chemikalienregelung durchsetzen wollte und dies nur durch europäische Policy-Harmonisierung 'abgeblockt' werden konnte, gerieten Bundesregierung und Chemische Industrie unter Zugzwang. Hierzu kooperierten alle staatlichen Akteure und die über den VCI organisierte Chemische Industrie von Anfang an. So wurden die signifikanten Entscheidungen in der Chemikaliengesetzgebung schon in einer sehr frühen Phase der Politikformulierung innerhalb dieses kleinen Akteursets getroffen.

In die Arena der öffentlichen Diskussion gelangte das Chemikalienproblem erst, als intragouvernementale Konflikte dazu führten, daß ein Schlüsselakteur Mobilisierungsstrategien einsetzte, um potentielle Ver-

bündete auf die politische Bühne zu bringen. Erst ab diesem Zeitpunkt erhielt die Partizipationsstruktur der Chemikaliengesetzgebung ein relativ pluralistisches Profil, so daß selbst relativ unbedeutende Akteure über Stellungnahmen und Informationsaustausch am Gesetzgebungsprozeß teilnehmen konnten. Trotz der Vielzahl involvierter Akteure und trotz der äußerst kontrovers geführten öffentlichen Diskussion gelang es den zentralen Akteuren, die in der Frühphase getroffenen Abkommen und Arrangements ohne signifikante Verzerrungen und Veränderungen durch diese pluralistische Phase der offiziellen Verbandsbeteiligung und der nachfolgenden parlamentarischen Phase zu schließen. Hierbei hat insbesondere die 'transnationale Dimensionierung' des Policy-Prozesses eine wichtige Rolle gespielt. Der Umstand, daß das Wirkungsspektrum des Chemikalienproblems aufgrund potentieller technischer Handelsbarrieren auch Freihandelsinteressen tangierte, aktivierte insbesondere EG und OECD in diesem Politikbereich. Die durch Mitgliedschaft der Bundesrepublik in diesen Organisationen involvierten Bindungen ermöglichte es den zentralen politischen Akteuren, wichtige 'Gefechte' in der internationalen Arena zu schlagen, deren Resultate dann insbesondere in der parlamentarischen Phase dem Gesetzgeber enge Handlungsrestriktionen setzte, und die Abmachungen aus der Frühphase der Programmformulierung effektiv gegenüber Veränderungsstrategien isolierte. So konnten - trotz massiver öffentlicher Kritik dieser Regulierungsstrategie - sehr kooperative Regulierungsarrangements durchgesetzt werden, welche einerseits die Chemische Industrie vor zu starker regulativer Belastung bewahrte, und andererseits der Regierung die Implementation eines relativ verwaltungsökonomischen Chemikalienkontrollprogramms ermöglichte.

Die Herausbildung dieser kooperativen 'policy' wird dabei nicht als Resultante eines einseitig auf Regierung, Verwaltung und Parlament einwirkenden Drucks gesellschaftlicher Politikakteure begriffen, sondern als Ergebnis von Tauschprozessen, in dem wichtige gesellschaftliche Akteure die Möglichkeit erhalten, an der Gestaltung einer 'policy' teilzunehmen, wenn diese ihrerseits wieder durch Expertise und kooperatives Verhalten an der effektiven Umsetzung dieser 'policy' mitwirken. In dieser Hinsicht bestätigt diese Fallstudie die Beobachtungen, die im Rahmen der neokorporatistischen Theoriebildung über die verschiedenen Mechaniken und Techniken der Politikformulierung auch anderweitig gemacht wurden.

Andererseits legt diese Untersuchung auch nahe, daß korporatistische Arrangements keine vollkommen Interessenidentität zwischen den involvierten Akteuren bedeutet. Eine wichtige Beobachtung im analysierten Politikprozeß war, daß die zum Teil sehr engen Kooperationsverhältnisse zwischen verschiedenen Akteuren und Akteurkategorien keine Stilllegung von Interessenkonflikten bedeutet. Innerhalb der institutionellen Vorrichtungen, welche Zusammenarbeit auf Dauer setzen, treibt weiterhin der Kampf der Interessengegensätze sein Spiel. Nur werden hierdurch den verschiedenen Akteuren bestimmte Restriktionen in der Wahl ihrer Strategien und Mittel gesetzt. Die Handlungsspielräume blieben aber im untersuchten Fall offenbar so groß, daß beispielsweise das BMI als ein zentraler Akteure Strategien und Taktiken einer mobilen Bündnis-politik einsetzen konnten, ohne dabei die langfristige Zusammenarbeit mit dem VCI zu gefährden. Dies erklärt sich vielleicht dadurch, daß die gegenseitigen Abhängigkeiten hier so groß sind, daß trotz teilweise pluralistischer und konfliktintensiver Auseinandersetzungsformen die Zusammenarbeit nicht abreißt, weil jede Partei strukturell unter

Kooperationszwang steht. Insofern ist eine dichotome Gegenüberstellung politikstrukturell bedingter Interaktionslogiken, wie Korporatismus = Kooperation versus Pluralismus = Konkurrenz analytisch, nicht sehr hilfreich, da auch in korporatistischen Arrangements weiterhin Interessengegensätze den Lauf der Politik bestimmen. Institutionelle Arrangements 'programmieren' nicht das Interaktionsverhalten; dies anzunehmen würde bedeuten, in den Institutionalismus oder den holistischen Strukturalismus zurückzufallen. Institutionelle Vorrichtungen setzen nur die Bahnen, innerhalb derer individualistische Handlungsprinzipien weiterhin die Handlungsorientierungen der verschiedenen Akteure prägen.

Die vorliegende Untersuchung bezog sich nur auf einen 'exemplarischen Fall', der nicht unbedingt repräsentativ für heutige Politikprozesse sein muß. Insofern kann aus dieser Fallstudie natürlich auch nicht generalisiert werden, beispielsweise über die allgemeine Stellung des Parlaments, oder z.B. über den Stellenwert der Problemlogik in der Determination einer Politik, oder in bezug auf die Stellung bestimmter Akteurkategorien in Politikprozessen. Alle bedeutungstragenden Einheiten unseres analytischen Bezugsrahmens sind kontextabhängig, variieren also über Probleme, Akteurkonstellationen, vorgegebene institutionelle und kulturelle Rahmenbedingungen usw. hinweg. Das explikative Gewicht dieser verschiedenen Elemente und Variablen wäre nur mittels vergleichender Untersuchungen herauszuarbeiten (Vergleich identischer Policies in unterschiedlichen strukturellen Bedingungen, Vergleich verschiedener Politiken in ein und demselben strukturellen Kontext etc.). Als Fallstudie beabsichtigt diese Untersuchung nur, einen wichtigen, exemplarischen Bereich unserer industriellen Gegenwartsgesellschaft mit der Denkbrille des in Teil II aufgestellten analytischen Bezugsrahmens und

den verschiedenen netzverkanalytischen Methoden zu durchleuchten, um damit möglichst detaillierte Einblicke in die Mechanismen und Verlaufslogiken sozio-politischer Prozesse zu erhalten. Wir haben dabei versucht, den analytischen Blick auf die bedeutenden und zentralen Elemente sowohl der Politikarena als auch des Politikprozesses zu lenken. Hierbei war allerdings auch der Einstieg in einige Details notwendig, die hoffentlich dem mit der Materie der Chemikalienkontrolle weniger vertrauten Leser nicht zu verwirrend waren.

Der Ausgangspunkt dieser Arbeit war die Frage, ob sich mit dem 'vernetzten Denken' und mit netzverkanalytischer Methoden ein besserer Zugang zur Analyse sozio-politischer Phänomene erschließen würde. Diese Untersuchung war ein Versuch, dieses Instrumentarium zu nutzen. In wie weit dieses Versprechen eingehalten wurde, mag der Leser beurteilen.

- Adam, H. (1979) 'Der Politische Einfluß der Industrie- und Handelskammern', *Wirtschaftsdienst* 59(7):315-320.
- Albach, H. und Kless, H.-P. (1982) 'Personelle Verflechtungen bei deutschen Industriegesellschaften', *Zeitschrift für Betriebswirtschaft* 52(10):959-977.
- Albracht, G. (1979) 'Erst Giftunfälle machten die Gefahren deutlich. Gewerkschaften wollen ein EG-weites Umwelt-Chemikaliengesetz, das die Risiken der steigenden Flut von Chemieprodukten mindert.', *Frankfurter Rundschau* 35(101):10.
- Albracht, G. (1980) 'Bessere Kontrolle. Zum Chemikaliengesetz und zur Störfallverordnung', *Gewerkschaftliche Umschau* 4: 6-9.
- Aldrich, H. E. und Whetten, D. A. (1981) 'Organization-sets, action-sets, and networks: making the most of simplicity'. S. 385-408 in P.C. Nystrom und W.H. Starbuck (eds), *Handbook of Organizational Design*. Vol.1. Oxford: Oxford University Press.
- Alemann, H.V. und Ortlieb, P. (1977) 'Die Einzelfallstudie'. S. 157-177 in J.v. Koolwijk und M. Wieken-Mayser (eds), *Techniken der empirischen Sozialforschung*, Bd. 2, München: Oldenbourg.
- Alemann, U.v. (ed.) (1981) *Neokorporatismus*, Frankfurt/New York: Campus
- Almond, G. A (1960) 'A functional Approach to Comparative Politics' in G. A. Almond und J. Coleman (eds), *The Politics of Developing Areas* Princeton: University Press.
- Alston P. (1978) 'International Regulation of Toxic Chemicals', *Ecology Law Quarterly*, 7: 397-456.
- Althusser, L. und Balibar, E. (1972) *Das Kapital lesen I*, Reinbek: Rowohlt.
- Anderson B. und Carlos M. L. (1976) 'What is Social Network Theory', in T. R. Burns und W. Buckley, *Power and Control. Social Structures and Their Transformation*. London: Sage.
- Anliker R. (1979) 'Ecotoxicology of Dyestuffs - A Joint Effort by Industry', *Ecotoxicology and Environmental Safety* 3:59-74.
- Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher (AgV) (Hrsg) (1983) 'Die Verbraucherverbände und ihre Aufgaben', *Verbraucher Rundschau* 4.
- Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen e.V. (1979) *Umwelt und Chemie - Das Umweltgespräch. Aktuelle Umwelt Forum '79*, Stenographisches Protokoll der Sitzung des 7. Umweltforum am 22. Nov. 1979 in Wiesbaden.
- Arndt, R. (1984) *Rechtliche Voraussetzungen für die Forderung von toxikologischen Prüfungen und bisherige Erfahrungen beim Vollzug des Chemikaliengesetzes*, unveröffentlichtes Papier, Dortmund: Bundesanstalt für Arbeitsschutz.
- Arndt, R. (1985) *Criteria for Acceptance of Data*. Vortrag bei einer Konferenz in London. unveröffentlichtes Papier.
- Atkinson, M. M. und Coleman, W. D. (1985) 'Corporatism and industrial policy', S. 22-45 in A. Cawson (Hrsg), *Organized Interests and the State. Studies in Meso-Corporatism*, Beverly Hills: Sage.
- Autorenkollektiv (1971) *Der Imperialismus der BRD*, Frankfurt/M.: Verlag Marxistische Blätter.
- Bachrach P. und Baratz, M. S. (1975) 'Zwei Gesichter der Macht', in W.-D. Narr und C. Offe (Hrsg), *Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität*, Köln: Kiepenheuer & Witsch.
- Balch, G. I. (1980) 'The stick, the carrot, and other strategies. A Theoretical Analysis of Governmental Intervention.', *Law & Policy Quarterly* 2(1): 35-60.
- Ball, T. (1979) 'Interest-Explanations', *Polity* 12(2):187ff.
- Barby, H. v. (1982) 'Die neue Chemikaliengesetzgebung im Hinblick auf

- den internationalen Handel', *Zeitschrift für Umweltpolitik*. 2:113-133.
- ✓ Bardach, E. (1977) *The implementation game - what happens after a bill becomes a law*, Cambridge, Ma: Mit Press. 322 S.
- Barnes, J. A. (1972) *Social Networks*, Reading Mass: Addison Wesley.
- + & Barnes, J. A. (1969) 'Networks and political process', S. 7 in J.C. Mitchell (ed.) *Social Networks in Urban Situations*, Manchester: MUP.
- BASF (Hrsg) (1979) *Sicherheit in der Chemie*, Köln: Verlag Wissenschaft und Politik.
- BASF (Hrsg) (1982) *Technische Eigenüberwachung in der Chemie. BASF-Symposium vom 12. Februar 1981.*, Köln: Verlag Wissenschaft und Politik.
- Bavelas, A. (1951) 'Communication Patterns in Task-Oriented Groups', S. 193-202 in D. Lerner und H. D. Lasswell (eds), *The Policy Sciences*, Stanford: Stanford University Press.
- Bell, D. (1973) *Die nachindustrielle Gesellschaft*, Reinbek: Rowohlt.
- Benson, J. K. (1975) 'The interorganizational network as a political economy', *Administrative Science Quarterly* 20:229-249.
- * Benson, J. K. (1982) 'A Framework for Policy Analysis', S. 137-201 in Rogers, D. L., Whetten, D. A. u.a., *Interorganizational Coordination: Theory, Research, and Implementation*, Ames: Iowa State University Press.
- Bentley, A. F. (1967) 'The Process of Government. A Study of Social Pressure', Cambridge, Mass.: Harvard UP (erstmalig Chicago 1908).
- + & Berkowitz, S. D. (1982) *An Introduction to Structural Analysis: The Network Approach to Social Research*, Toronto: Butterworths.
- Berle, A. und Means, G. (1932) *The Modern Corporation and Private Property*, New York: Harcourt, Brace and World (1967 edition).
- Beyme, K. v. (1973) *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa*, München: Piper.
- Beyme, K. v. (1980) *Interessengruppen in der Demokratie*, München: Piper (5. Auflage).
- Bievert, B. und Schaffartzik, K. H. (1977) 'Verbraucherpolitik - ihre Instrumente und Institutionen in der BRD', *Hauswirtschaftliche Bildung* 51(1):16-23.
- Bievert, B., Monge, K. und Rock, R. (1984) 'Alternatives for Consumer Policy: A Study of consumer organisations in the FRG.', *Journal of Consumer Policy*, 7(3).
- Blanchard J. (1981) 'Chemikalienverbrauch und gesellschaftliche Entwicklung', S. 543-547 in Council on Environmental Quality (eds) *Global 2000. Der Bericht an den Präsidenten*, Frankfurt/Main: Verlag 2001.
- Blanke, B. (1977) 'Verbände in der Parteidiskussion: Zu Fragen des Verhältnisses von Parteien und Verbänden in der Bundesrepublik', *Aus Politik und Zeitgeschehen* 8:45-54.
- Blau, P. M. (1964) *Exchange and Power in Social Life*, New York: Wiley.
- Blume, D. (1976) 'Möglichkeiten und Grenzen der Verbraucherverbände', in Politische Akademie Eichholz, *Material zu Problemen der Verbraucherpolitik*, Heft 38, Eichholz Verlag.
- Boissevain, J. (1974) *Friends of Friends*, Oxford: Blackwell.
- Bohne, E. (1981) *Der informale Rechtsstaat*, Berlin: Duncker und Humblot.
- Bohne, E. (1982) 'Absprachen zwischen Industrie und Regierung in der Umweltpolitik', *Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie* Bd. 8:266-281.
- Bohnen, A. (1975) *Individualismus und Gesellschaftstheorie*, Tübingen: Mohr.

- Bohnert, W. und Klitzsch W. (1980) 'Gesellschaftliche Selbstregulierung und staatliche Steuerung, Steuerungstheoretische Anmerkungen zur Implementation politischer Programme', S. 200-216 in R. Mayntz (Hrsg), *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*, Königstein/Ts.: Athenäum.
- Bohrnstedt, G. W. und Knoke, D. (1982) *Statistics for Social Data Analysis*, Itasca, Illinois: F. E. Peacock Publishers.
- Borgwardt, J. (1977) *Das Selbstverständnis der Union der Leitenden Angestellten*, ULA Schriftenreihe, Auszug aus Nr. 9, Essen: ULA.
- Boudon, R. (1980) *Die Logik des gesellschaftlichen Handelns*, Neuwied: Luchterhand.
- Brickman, R. und Jasanoff, S. (1980) 'Concepts of Risk and Safety in Toxic Substances Regulations. A Comparison of France and the U.S.', *Policy Studies Journal* 4(3):394-403.
- Brickman, R. und Jasanoff, S. und Ilgen, T. (1982) *Chemical Regulation and Cancer: A Cross-National Study of Policy and Politics*, A report prepared for the National Science Foundation.
- Broecker, B. (1982a) 'Auswirkungen der Chemikaliengesetzgebung auf die derzeitige industrielle Praxis bei der Prüfung und Beurteilung chemischer Stoffe', *Zeitschrift für Umweltpolitik* (2):147-159.
- Broecker, B. (1982b) 'Chemikalienkontrolle - Bedrohung oder Papiertiger?' *Farbe und Lack* 88(7): 571-575.
- Bruder, W. (1983) 'Umsetzung und Vollzug von Verwaltungsprogrammen', *Die Verwaltung* 16(2):200-223.
- Brune, H.-G. (1980) *Organisation von Verbraucherinteressen*, Frankfurt: Haag und Herchen.
- Buchanan, J. (1966) 'An Individualist Theory of the Political Process', in Easton, D. (eds), *Varieties of Political Theory*, Englewood Cl./New York: Prentice Hall.
- Bundesanstalt für Materialprüfung (BAM) (1981) *Verzeichnis der Organisationen und Institutionen, in denen Mitarbeiter der Bundesanstalt für Materialprüfung mitwirken*, Berlin: BAM.
- BAM (Hrsg) (1984) *Bundesanstalt für Materialprüfung Berlin, eine Informationsschrift*. Berlin: BAM.
- Bundesminister der Justiz (Hrsg) (1979) 'Bekanntmachung der öffentlichen Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertreter', Sonderdruck der Beilage zum *Bundesanzeiger* 96 (Laufende Nr. der Beilagen 20/79).
- Bundesminister des Innern (BMI) (1970) *Zur Erfassung der bei den Bundesministerien und Bundesbehörden bestehenden Beiräten, Ausschüssen Arbeitskreise, Kommissionen oder ähnlichen Gremien*, Bericht des Bundesminister des Innern vom 14. Mai 1970.
- BMI (1977a) *Vorentwurf: Gesetz zum Schutz vor Gefahren durch Inverkehrbringen von umweltgefährlichen Stoffen und Zubereitungen (Umweltchemikaliengesetz - UChemG)* Stand: August 1977; UII9 - 555262/6.
- BMI (1977b) *Entwurf: Gesetz zum Schutz vor Gefahren durch umweltgefährliche Chemikalien (Umweltchemikalien - UChemG)*. Stand: 4. November 1977 (UII9 - 555262/6).
- BMI (1978) *Rohentwurf eines Gesetzes zum Schutz vor gefährlichen Stoffen (Chemikaliengesetz - ChemG)*, Stand: 13. Dezember 1978.
- BMI (Hrsg) (1979) *Umweltchemikalien. Entwurf eines Gesetzes zum Schutz vor gefährlichen Stoffen. Stellungnahme des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen*, Bonn: Bundesminister des Innern (Umweltbrief Nr. 19).
- Bundesminister für Forschung und Technologie (1981/1982) *Beratungsplan 1981/1982*.

- Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit (BMJFG) (1975) *Gesetz über den Verkehr mit Giften (Bundesgiftgesetz)*, Stand: August 1975, unveröffentlichter Gesetzentwurf.
- BMJFG (1976) *Umweltchemikalien. Probleme, Situationen, Maßnahmen.* (Bericht der interministeriellen Projektgruppe "Umweltchemikalien") Bonn: BMJFG. März 1976.
- BMJFG (1978) *Entwurf eines Gesetzes über gefährliche Stoffe.* Stand: 16. Mai 1978, unveröffentlichtes Papier.
- BMJFG (Hrsg) (1982) *Das Chemikaliengesetz. Gesundheitsschutz - Arbeitsschutz - Umweltschutz.* Reihe Bürgerservice, Bonn.
- Bundesgesundheitsamt (BGA) (Hrsg) (1977ff). *Jahresberichte.* Berlin: BGA
- BGA (Hrsg) (1982) *Organisationsverzeichnis des BGA,* Berlin.
- Bundesregierung (Hrsg) (1972) *Umweltschutz. Das Umweltprogramm der Bundesregierung,* Stuttgart: Kohlhammer.
- Burt, R. S. (1977) 'Power in a social topology', *Social Science Research* 6(1):1-83.
- Burt, R. S. (1982) *Toward a Structural Theory of Action. Network Models of Social Structure, Perception, and Action.* New York u.a.: Academic Press.
- ⋈ Burt, R. S. und Minor, M. J. (1982) *Applied Network Analysis - A methodological introduction,* Beverly Hills/London: Sage.
- Camps, M. (1977) 'First World' relationships: the role of the OECD.', S. 209-263 in Atlantic Institute of International Affairs (ed.), *European economic issues,* Davis.
- Canetti, E. (1983) *Masse und Macht,* Frankfurt/M: Fischer.
- Carlsson, G. (1980) 'Betrachtungen zum Funktionalismus', S 252-277 in E. Topitsch (Hrsg), *Logik der Sozialwissenschaften.* Königstein: Athenäum u.a.
- Carson, R. (1962) *Silent Spring,* New York u.a.: Penguin Books 1979.
- Castleman, B. I. (1979) 'The Export of Hazardous Factories to Developing Nations', *International Journal of Health Services,* 9(4):569-607.
- Cawson, A. (1978) 'Pluralism, Corporatism and the role of the State', S. 178ff in Gov. and opp. Vol 13.
- Cawson, A. (1982) *Corporatism and Welfare. Social Policy and State Interventions in Britain,* London: Heinemann Ed. Books.
- Cawson, A. (Hrsg) (1985) *Organized Interests and the State. Studies in Meso-corporatism,* Beverly Hills: Sage.
- Cobb, R. W. und Elder, C. D. (1972) *Participation in American Politics. The Dynamics of Agenda Building,* Baltimore/London: John Hopkins UP.
- ⋈ Cobb, R. W., Ross, J. K. und Ross, M. H. (1976) 'Agenda-building as a comparative process.', *American Political Science Review* 70:126-138.
- Cohen, M. D., March, J. G. und Olsen, J. P. (1972) 'A garbage can model of organizational choice', *Administrative Science Quarterly* 17(1): 1-25.
- Coleman, J. S. (1971a) 'Control of Collectivities and the Power of a Collectivity to act.', in B. Lieberman (ed.), *Social Choice,* New York u.a.: Gordon and Breach.
- Coleman, J. S. (1971b) 'Collective Decisions', S 272-286 in H. Turk und R. L. Simpson, *Institutions and social Exchange - The Sociologie of Talcott Parsons and George C. Homans,* Indianapolis/New York: Bobbs-Merril.
- Coleman, J. S. (1973) *The mathematics of collective action.* London: Heinemann Educational Books.
- Coleman, J. S. (1974) *Power and the Structure of Society,* New York/London: Norton.

- Coleman, J. S. (1976) 'Individual Rights and the State: A Review Essay', *American Journal of Sociology* 82(2): 428-442.
- Coleman, J. S. (1983) 'Recontracting, trustworthiness, and the stability of vote exchanges', *Public Choice* 40: 89-94.
- Colombo, U. (1980) 'A viewpoint on innovation and the chemical industry', *Research Policy* 9(3):204-231.
- Comité Economique et Social des Communautés Européennes (1980) *Les groupements d'intérêts Européens et leurs relations avec le Comité économique et social*, Bruxelles: Ed. Delta.
- Commission of the European Communities (1974) *Explanatory Memorandum Accompanying the Proposal for Marketing and Use Restrictions on Dangerous Substances*, Com(74)1189 final at 1 July 25, 1974.
- Commission of the European Communities (1978) *Environment and Quality of Life. Final report on research sponsored under the first environmental research programme*, Brussels-Luxembourg: EEC (EUR 5970).
- Commission of the European Communities (1980) *Second environmental research programme*, Brussels-Luxembourg: EEC (EUR 6388).
- Commission of the European Communities (1984) *Ten Years Community Environmental Policy*, Brussels: EEC.
- Connolly, W. M. (1972) 'On "Interests" in Politics', *Politics and Society* 2(24):459-473.
- Conseil de l'Europe (1968) *Substances chimiques dangereuses et propositions concernant leur étiquetage*. Deuxième édition. Strasbourg: Conseil de l'Europe.
- Cooper, M. R. (1982) *The Search for Consensus. The role of institutional dialogue between government, labor and employers. The Experience of Five Countries*, Paris: OECD.
- Coppock, B. (1982) 'Control of Commercially Produced Chemicals - An International Perspective', *Zeitschrift für Umweltpolitik* 2:199-211.
- Coxon et al (eds) (1981) *The MDS (X) Series of Multidimensional Scaling Programs*, University of Edinburgh: Inter-University/Research Councils Series.
- Coxon, A. P. M. and Jones, C. L. (1983) 'Multidimensional Scaling', S. 171-226 in D. McKay and N. Schofield and P. Whiteley, *Data Analysis and the Social Sciences*, London: Frances Print.
- Crozier, M. and Friedberg, E. (1977) *L'acteur et le système*, Paris: Ed. Seuil.
- Damschke, K. (1984) *Der Einfluß der Verbände auf die Gesetzgebung - am Beispiel des Gesetzes zum Schutz vor gefährlichen Stoffen (Chemikaliengesetz - ChemG)*, verwaltungswissenschaftliche Diplomarbeit an der Universität Konstanz, Oktober 1984.
- Deleuze, G. (1975) 'Woran erkennt man den Strukturalismus?', S. 269-302 in F. Chatelet, *Geschichte der Philosophie* Bd. 8. Berlin: Ullstein.
- Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) (1977) 'Erbschäden und Krebs durch Chemikalien - ein Bericht aus dem Zentrallaboratorium für Mutagenitätsprüfung', *Umschau* 77, 8: 250-252.
- DFG (1977ff) *Tätigkeitsberichte*, Bonn: DFG.
- DFG (Hrsg) (1979a) *Beiträge zur Beurteilung der Umweltwirksamkeit chemischer Stoffe*, Bonn: (Senatsausschuß für Umweltfragen).
- DFG (1979b) *Zwanzig Jahre Kommission für Pflanzenschutz-, Pflanzenbehandlungs- und Vorratsschuttmittel. Standortbestimmung*, Boppard: H. Boldt Verlag.
- DFG (1980) *Deutsche Forschungsgemeinschaft. Aufbau und Aufgaben*, Bonn: DFG.
- DFG (Hrsg) (1981) *Berufskrebsstudie*, Boppard: H. Boldt Verlag.

- DFG (Hrsg) (1983) *Ökosystemforschung als Beitrag zur Beurteilung der Umweltwirksamkeit von Chemikalien. Rundgespräche und Kolloquien*. Weinheim: Verlag Chemie.
- Deutscher Bundestag, (1980) 8. Wahlperiode, *Protokoll über die öffentliche Anhörung am Montag, dem 3. und Dienstag, dem 4. März 1980. Tagesordnung: Anhörung zu dem Entwurf eines Gesetzes zum Schutz vor gefährlichen Stoffen (Chemikaliengesetz - ChemG)*, Drucksache 8/3319 Bonn: Bundeshaus.
- Dolzer (1982) 'Verwaltungsermessen und Verwaltungskontrolle in den Vereinigten Staaten. - Neuere Entwicklungen und Tendenzen -', *Die öffentliche Verwaltung* 35(14):578-591.
- Domhoff, G. W. (1967) *Who rules America*, Englewood Cliffs N.J.: Prentice Hall.
- Dominguez, G. B. (1979) 'The 6th Amendment and TSCA - Contrasts in Toxic Substance Identification and Control', *Toxic Substances Journal* 1(4):349-382.
- Downs, A. (1957) *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper.
- Dumont, L. (1977) *Homo aequalis. Genèse et épanouissement de l'idéologie économique*. Paris: Ed. Gallimard.
- Dunlap, T. R. (1981) *DDT. Scientists, Citizens, and Public Policy*. Princeton: Princeton University Press.
- Dye, T. R. (1976) *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Dye, T. R. (1979) 'Politics versus Economics: The Development of the Literature on Policy Determination', *Policy Studies Journal* 7(4):652-662.
- Ears, G. C. (1979) *Chemicals as a regulated industry. Implications for Research and Product Development*, Santa Monica: Rand Corporation (Rand Paper Series P6198).
- Easton, D. (1953) *The Political System*, Chicago: University of Chicago Press 1981.
- Ehrmann, F. (1977) 'Hundert Jahre - wie ein Tag. Der Verband der Chemischen Industrie - Geschichte - Aufgaben - Leistungen.', *Chemische Industrie* 100(XXIX): 584ff.
- Ellwein, T. (1973) *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Ellwein, T., Leonard, M. und Schmidt, P. M. (1983) *Umweltschutzverbände in der Bundesrepublik Deutschland*. Forschungsbericht 101 01 031/02 des Umweltforschungsplans des BMI, September 1983.
- Ellwein, T. und Görlitz, A. (1966) *Parlament und Verwaltung. 1. Teil. Gesetzgebung und politische Kontrolle*, Stuttgart u.a.
- Elsner, R. (1981) 'Das Chemikaliengesetz und seine Bedeutung für die Agrarwirtschaft', *Agrarrecht* 5:134-136.
- Elster, J. (1982) 'Marxism, Functionalism and the Game Theory', *Theory and Society* 11:453-482.
- Emerson, H. (1962) 'Power-dependence relations', *American Sociological Review* 27:32-41.
- Epstein, S. S. (1979) *The Politics of Cancer*, New York: Anchor Press.
- Everitt, B. (1983) 'Cluster Analysis', S. 226-256 in D. McKay und N. Schofield und P. Whiteley, *Data Analysis and the Social Sciences*, London: Frances Printer.
- Ewers, U. (1982) 'Berufsbedingte Krebserkrankungen in der Bundesrepublik Deutschland', *WSI Mitteilungen* 12: 743ff.
- Fäßler, K. und Reichwald, R. (1972) 'Fertigungswirtschaft', S. 249-343 in E. Heinen (Hrsg), *Industriebetriebslehre. Entscheidungen im Industriebetrieb*, Wiesbaden: Th. Gabler.

- Fages, J. B. (1974) *Den Strukturalismus verstehen*, Gießen: Achenbach.
- Falter, J. W. (1980) 'Die Behaviorismus-Kontroverse in der amerikanischen Politikwissenschaft', S. 423-443 in E. Topitsch (Hrsg.), *Logik der Sozialwissenschaften*, Königstein/Ts.: Hain.
- ✧ Fennema, M. und Schijf, H. (1978) 'Analyzing interlocking directorates: Theory and methods', *Social Networks* 1:297-332. 30
- Feyerabend, P. K. (1963) 'Über konservative Züge in den Wissenschaften und insbesondere in der Quantentheorie, und ihre Beseitigung.', in Szczesny, G. (Hrsg.) *Club Voltaire - Jahrbuch für kritische Aufklärung*, Bd. 1, München; neuerdings in: ders., *Ausgewählte Schriften*, Bd. 2, Wiesbaden: Vieweg.
- Fitzner, U. (1981) 'Das Chemikaliengesetz vom 16.9.1980 - Ein Markstein in der Entwicklung des deutschen Umweltrechts?' Teil 1, 2 und 3, *Chemie für Labor und Betrieb* 32(9): 401-404; 32(10): 465-467; 32(11): 526-530.
- Fleischhauer, G. (1984) *Neue Aktivitäten im Bereich von Arbeitsstoffen mit möglicher Gesundheitsgefährdung und Ergebnisse für die Praxis*, Pressekonferenz der Berufsgenossenschaft der chemischen Industrie (BG Chemie) vom 4.4.1984, Frankfurt.
- Fraenkel, E., (1972) *Deutschland und die westlichen Demokratien*, Stuttgart
- Freeman, L. C. (1977) 'A set of measures of centrality based on betweenness.', *Sociometry* 40:35-41.
- Freeman, L. C. (1979) 'Centrality in social networks: Conceptual clarification.', *Social Networks* 1:215-239.
- Frey, B. S. (1974) 'Die politischen Durchsetzungschancen einer Umweltpolitik', S. 223-240 in B. S. Frey und W. Meißner (Hrsg.), *Zwei Ansätze der Politischen Ökonomie. Marxismus und ökonomische Theorie der Politik*, Frankfurt/M.: Athenäum.
- Friedrich, C.J. (1970) *Politik als Prozeß der Gemeinschaftsbildung*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Frohock, F. M. (1979) *Public Policy - Scope and Logic*, Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Gabbay, A. (1977) 'International ramifications of the toxic substances control act', *Haward Environmental Law Review* 2:490-513.
- Galtung, J. (1973) *The EC: A Superpower in the Making*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Gaynor, K. (1977) 'The Toxic Substances Control Act: A Regulatory Morass', *Vanderbilt Law Review* 30(6):1149-1190.
- Giddens, A. (1981) 'Time and Space in Social Theory: Critical Remarks upon Functionalism', *Current Perspectives in Social Theory* 2: 3-13.
- ✧ Mc Glen, N. E. et al (1979) 'Cultural differences in perceptions of environmental problems', *Technological Forecasting and Social Change* 14(2):97-114.
- Gold, D. und Lo, C. und Wright, E. (1975) 'Recent Developments in Marxist Theories of the State', *Monthly Review* 17:5-6.
- Graw, J. (1981) 'Das neue Chemikaliengesetz - nur ein Alibi?', *Frankfurter Hefte* 36(2):45-50.
- Graw, J. (1981) 'Chemikalien in unserer Nahrung', *Frankfurter Hefte* 36(6):41-48.
- Gray, V. (1973) 'Innovation in the States: A Diffusion Study', *American Political Science Review* 68(12):1174-1185.
- Groening, W. A. (1981) *The Modern Corporate Manager: Responsibility and Regulation*, New York: McGraw-Hill Book Co.

- Grosen, M. (1983) *Die Organisation von Wirtschaftsinteressen in der chemischen Industrie der Bundesrepublik Deutschland*, unveröffentlichtes Manuskript.
- Gusman, S. et al (1980) *Public policy for chemicals: national and international issues*, Washington, DC: The Conservation Foundation.
- Habermas, J. (1962) *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Neuwied: Luchterhand.
- Habermas, J. (1973) 'Zum Begriff der politischen Beteiligung', S.9-60. in ders. *Kultur und Kritik*, Frankfurt: Suhrkamp.
- Habermas, J. (1973) *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Frankfurt: Suhrkamp.
- Habermas, J. (1979) 'Aspects of the Rationality of Action', S. 185-212 in T. F. Geraets, *Rationality today - la rationalité aujourd'hui*, Ottawa: Editions de l'université d'Ottawa.
- Hässig, K. (1979) *Graphentheoretische Methoden des Operations Research*, Stuttgart: B. G. Teubner.
- Häußermann, H. (1978) *Die Politik der Bürokratie. Einführung in die Soziologie der staatlichen Verwaltung*, Frankfurt/New York: Campus.
- Hahn, H. J. und Weber, A. (1976) *OECD (Die) Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft (Schriftenreihe Europäische Wirtschaft Bd. 44).
- Hallerbach, J. (1981) 'Chemie oder Natur - zur Problematik des neuen Chemikalienrechts', *Demokratie und Recht* 1:3-19.
- Harary, F., Norman, R. Z. und Cartwright, D. (1969) *Structural Models: An Introduction to the Theory of Directed Graphs*. New York u.a.: John Wiley & Sons.
- Harsanyi, J. (1969) 'Rational choice models of political behavior vs functionalist and conformist theories', *World Politics* 21:513-538.
- Hartkopf, G. (1976) *Umweltschutz und Wirtschaft - Belastung oder Chance?* (Vortrag vor dem Fachverband der Futtermittelindustrie am 30.9.76 in Mannheim), Pressedienst des BMI.
- Hartkopf, G. (1977) *Verbesserung der Umwelt durch den Vorsorgegrundsatz am Beispiel produktbezogener Anforderungen* (Rede im Rahmen der Fachgruppentagung der Deutschen Gesellschaft für Mineralölwirtschaft und Kohlchemie am 6.10.1977 in Köln), Pressedienst des BMI.
- Hartkopf, G. (1978a) 'Schwerpunkte der Umweltpolitik der Bundesregierung in der 8. Legislaturperiode', S.7-29 in Gesundheitsbehörde Hamburg (Hrsg) *ökologie Forum 1978, 1. Veranstaltung, 18.1.1978*, Hamburg (Broschüre).
- Hartkopf, G. (1978b) 'Chemikaliengesetzgebung - Rettung in letzter Stunde?' (Vortrag anlässlich der 4. Fachtagung Umweltschutz des Management Instituts Hohenstein), *Umwelt* 65: 2-7.
- Hartkopf, G. (1979a) '"Für mich geht Gesundheit vor Gewinn". Ökologisch orientierte Umweltpolitik in den achtziger Jahren.', *Frankfurter Rundschau* 35(76), 30.3.1979:10-11.
- Hartkopf, G. (1979b) 'Umweltchemikalienrecht - ein Jahr danach.' (Vortrag anlässlich der 5. Fachtagung Umweltschutz des Management Instituts Hohenstein am 30.11.1979), *Bulletin der Bundesregierung* 151:1378-1383.
- Hartkopf, G. (1980) *Minderung von Umweltrisiken - eine Aufgabe vorsorgender Umweltpolitik, insbesondere dargestellt am Beispiel der Chemikalienregelung* (Vortrag am Fortbildungszentrum Gesundheits- und Umweltschutz e.V. Berlin), Pressedienst des BMI.
- Hartkopf, G. (1981a) 'Internationale Zusammenarbeit bei der Prüfung von Chemikalien', *Bulletin der Bundesregierung* 60:512ff.

- Hartkopf, G. (1981b) 'Über Verantwortung im Umweltschutz' (Vortrag, anlässlich der Verleihung des Umweltschutzpreises der Friedrich Flick Förderungs-Stiftung am 19.2.1981), *Aus Politik und Zeitgeschehen* 27: 3-17.
- Hartkopf, G. (1982) 'Chemikalien - ein Umweltproblem. Möglichkeiten und Notwendigkeit der Kontrolle toxischer Substanzen', *Umwelt* 92:10-16.
- Hartkopf, G. und Bohne, E. (1983) *Umweltpolitik 1 - Grundlagen, Analysen und Perspektiven*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hartwich H.-H. (1985) (Hrsg). *Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Heigl, L. (1981) 'Das Chemikaliengesetz', *Gewerbearchiv* 3:73-81.
- Heinen, E. (1972) *Industriebetriebslehre. Entscheidungen im Industriebetrieb*, Wiesbaden: Betriebswirtschaftlicher Verlag Dr. Th. Gabler.
- Hempel, C. G. (1965) *Aspects of Scientific Explanation and Other Essays in the Philosophy of Science*. New York/London: Free Press.
- Hennis, W. (1961) 'Verfassungsordnung und Verbandseinfluß', *Politische Vierteljahresschrift* 2(1): 23-35.
- Henschler, D. (1981) 'Maximale Arbeitsplatzkonzentration - Grundlagen, Entwicklung, Beratungsmodell'. S. 29-41 in DFG. *Wissenschaftliche Grundlagen zum Schutz vor Gesundheitsschäden durch Chemikalien am Arbeitsplatz*, Boppard: H. Boldt Verlag
- Henschler, D. (1984) 'Toxikologie', Beilage zur *Naturwissenschaftliche Rundschau* 9: 1431-1434.
- Herder-Dornreich, P. und Groser, M. (1977) *ökonomische Theorie des politischen Wettbewerbs*, Göttingen: Vandenhoeck.
- Hesse, K. (1982) *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg: Müller, Juristischer Verlag.
- Hilferding, R. (1973) *Organisierter Kapitalismus. Referat und Diskussion*, Soziolökonomische Studientexte 10, Gießen: Prolit-Buchvertrieb.
- Hirsch-Weber, W. (1969) *Politik als Interessenkonflikt*, Stuttgart: Emke.
- Hoffmann-Riem, W. (1982) 'Selbstbindungen der Verwaltung', S. 190-234 in D. H. Scheuing, W. Hoffmann-Riem und B. Raschauer, *Selbstbindungen der Verwaltung (Berichte und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Trier vom 30. September - 3. Oktober 1981)*, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer Heft 40, Berlin/New York: W. de Gruyter.
- Hradil, S. (1980) *Die Erforschung der Macht*, Stuttgart u.a.: Kohlhammer.
- Hucke, J. und Bohne, E. (1979) 'Bürokratische Reaktionsmuster bei regulativer Politik und ihre Folgen', S. 180-197 in Wollmann (Hrsg) *Politik im Dickicht der Bürokratie. Beiträge zur Implementationsforschung*, Sonderheft Nr. 3, Opladen: Leviathan.
- Huismans, J. W. (1980) 'The international register of potentially toxic chemicals', *Ecotoxicology and Environmental Safety* 4:393-403.
- Huntington, S. P. (1968) 'Politische Entwicklung und politischer Verfall', S. 154-173 in D. Berg-Schlosser, *Die politischen Probleme der Dritten Welt*, Hamburg: Hoffmann 1972.
- Huntington, S. P. (1972) 'Transnational Organizations in World Politics' *World Politics* 25(4): 333-368.
- IGCPK (1979) *Detaillierte Stellungnahme der IG Chemie-Papier-Keramik zum Entwurf eines Gesetzes über gefährliche Stoffe*, Hannover: IGCPK.
- IGCPK (Hrsg) (1984) *Geschäftsbericht 1980-1983 zum 12. ordentlichen Gewerkschaftstag in Berlin vom 2. bis 8. Sept. 1984*, Hannover: Hauptvorstand der IGCPK.

- Ilgen, T. L. (1983) 'Better Living Through Chemistry: The Chemical Industry in the World Economy', *International Organisations* 37(4): 647-680.
- ILO (International Labor Organisation - Bureau international du Travail) (1977) *Reunion d'experts sur les limites d'exposition a des substances dangereuses en suspension dans l'air. Rapport sur la loi et la pratique*. Unveröff. Papier (MELE/1977/IV), Genf, April 1977.
- Jacobson, H.K. (1979) *Networks of Interdependence. International Organizations and the Global Political System*. New York: Knopf
- Jäkel, E. und Junge, W. (1978) *Die deutschen Industrie- und Handelskammern und der Deutsche Industrie- und Handelstag*, Düsseldorf: Droste Verlag.
- Jänicke, M. (1983) 'Umweltgefährdungen haben gesellschaftliche und ökonomische Bedingungen', S. 23-28 in G. Michelsen et al (Hrsg), *Der Fischer öko Almanach. Daten, Fakten, Trends der Umweltdiskussion*, Frankfurt/M.: Fischer.
- Jann, W. (1983) 'Policy-Forschung - ein sinnvoller Schwerpunkt der Politikwissenschaft?', *Aus Politik und Zeitgeschehen* B47: 26-38.
- Jasanoff, S. (1980) 'German Law to Control Toxic Substances', *Toxic Substances Control Newsletter*.
- Jenkins, A. B. (1980) 'Nontariff Trade Barriers: A Comparison of the 6th Amendment and TSCA.', *Toxic Substances Journal* 2(1):35-50.
- Juehe, R., Niedenhoff R., Pege, W. (1982) *Gewerkschaften in der Bundesrepublik*, Köln: Dt. Inst. Verlag (2. Aufl.).
- Kahn, H. (1979) *World Economic Development - 1979 and Beyond*, London: Croom Helm.
- Kappelhoff, P. (1984) 'Strukturelle Äquivalenz in Netzwerken: Algebraische und topologische Modelle', *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 36: 464-493.
- Katin, A. (1979) 'Das neue Umweltchemikalienrecht', *Umwelt* 12. Okt. 1979 (Vortrag in der Evangelischen Akademie Loccum).
- Katz, R. S. (1982) *Party Government: A Rationalistic Conception*. EUI Working Paper No. 19, Florenz: European University Institute.
- Kaufmann, J. N. (1976) 'Löst der Strukturalismus die Kausalanalyse ab', *Zeitschrift für allgemeine Wissenschaftstheorie* 7(1):75-98.
- Keller, S. (1963) *Beyond the ruling class: Strategic elites in modern society*, New York: Random House.
- Keller, O. (1981) 'Die Grundzüge des Chemikaliengesetzes', *Die Polizei* 10:313-315.
- Kerner, I. und Maissen, T. (1980) *Die kalkulierte Verantwortungslosigkeit. Der Basler PCB-Skandal*, Reinbek: Rowohlt.
- Keohane, R. O. und Nye, J. S. (1974) 'Transgovernmental Relations and International Organizations', *World Politics* 27(1): 39-62.
- Keohane, R. O. und Nye, J. S. (1977) *Power and Interdependence*, Boston: Little Brown.
- Keohane, R. O. (1982) 'The demand for international regimes', *International Organization* 36(2): 325-355.
- Kippels, K. und Töpner, W. (1980) 'Das neue Gesetz zum Schutz vor gefährlichen Stoffen', *Universitas* 59ff.
- Kirberger, W. (1978) *Staatsentlastung durch private Verbände. Die finanzpolitische Bedeutung der Mitwirkung privater Verbände bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben*, Baden Baden: Nomos-Verlag.
- Kirchner, E. und Schwaiger, K. (1981) *The Role of Interest Groups in the European Community*, Aldershot, Hampshire: Gower Publishing Company Limited.
- Kirsch, G. (1979) *ökonomische Theorie der Politik*, Tübingen: Mohr.

- Klein, A.W., Harnisch M., Poremski, H.J., und Schmidt-Bleek F. (1981) 'OECD Chemicals Testing Programme. Physico-Chemical Tests', *Chemosphere* 10(2):153-207.
- Kloepfer, M. (1981) 'Das Gesetz zum Schutz vor gefährlichen Stoffen (Chemikaliengesetz)', *Neue Juristische Wochenschrift* 1/2:17-22.
- Kloepfer, M. (1982) *Chemikaliengesetz. Gesetz zum Schutz vor gefährlichen Stoffen*, Berlin: Duncker und Humblot (Schriften zum Umweltrecht, Bd.2).
- Knapp, U. (19..) 'Entwicklung und Stand der marxistischen Diskussion über den Staat in kapitalistischen Wirtschaftssystemen', *Zeitschrift für Politik*, 26(4)
- Knoke, D. (1981) 'Power Structures', S. 275-332 in S. Long (ed.) *Handbook of Political Behavior Vol. 3*, New York: Plenum.
- γ Knoke, D. und Kuklinski, J. H. (1982) *Network Analysis*, Beverly Hills: Sage.
- δ Knoke, D. und Laumann, E. D. (1982) 'The social organization of national policy domains.', S. 255-270 in N. Lin und P. V. Marsden (eds), *Social Structure and Networks*, Beverly Hills: Sage.
- κ Knoke, D. (1983) *Network Prominence and Influence in Community Organization Systems*, Unveröffentlichtes Papier: Indiana University.
- * Knoke, D. und Burt, R. S. (1983) 'Prominence', S. 195-222 in R. S. Burt und M. J. Minor (eds), *Applied Network Analysis: Structural Methodology for Empirical Social Research*, Beverly Hills: Sage.
- Koch, E. R. und Vahrenholt, F. (1980) *Seveso ist überall. Die tödlichen Risiken der Chemie*, Frankfurt/M.: Fischer.
- Kölble, J. (1970) 'Grundprobleme einer Reform der Ministerialverwaltung' *Zeitschrift für Politik* 2(9):118-137.
- Kölble, J. (1977) 'Entscheidungssystem der Umweltpolitik', *Umwelt (BMI)* 54:6-8.
- Kölble, J. (1977) 'Staat und Umwelt. Zur Grundstruktur des rechtlichen Instrumentariums der Umweltsicherung', *Die öffentliche Verwaltung Stuttgart* 30(1/2):1-11.
- Kölble, J. (1978) 'Perspektiven der Gesetzgebung zum Schutz vor gefährlichen Umweltchemikalien', *Zeitschrift für Umweltpolitik* 1:29.
- Kölble, J. (1979) 'Staatsaufgabe Umweltschutz: Rechtsreform und Umriss eines neuen Politikbereichs.', *Die öffentliche Verwaltung*, 32(13/14):470-485.
- Könemann, W. H. (1982) 'Internationale harmonisatie van de beheersing van chemicalien: de rol van de OESO', *Milieu en Recht* 10:278-283.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1977) *Stand der Umweltschutzarbeiten: Erster Bericht*, Brüssel/Luxemburg: EWG.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1979) *Stand der Umweltschutzarbeiten: Zweiter Bericht*, Brüssel/Luxemburg: EWG.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1980) 'Ausschüsse des Rates und der Kommission', Beilage 2/80 zum *Bulletin der Europäischen Gemeinschaften*, Luxemburg.
- Korte, F. (1972) 'Was sind Umweltchemikalien, Welches ihre Probleme?', *Chemosphere* 5: 183-185.
- Korte, F. (1980) 'Chemikalien im ökotest', *Umschau* 80(21):643-648.
- Korte, F. (1984) *ökologische Chemie - Eine Standortbestimmung*, GSF-Bericht ö-820, unveröffentlichtes Manuskript
- Kraatz, B. (Hrsg) (1979) *Seveso oder Wie Verantwortung zur Farce wird*, Reinbek: Rowohlt.
- Krebs, W. (1979) 'Zur Rechtsetzung der Exekutive durch Verwaltungsvorschriften', *Verwaltungsarchiv*, Köln 70(3):259-273.

- Kremer, G. (1978) 'Die Sicherheit verfahrenstechnischer Anlagen', *VCI-Schriftenreihe "Chemie und Fortschritt" 1*, Frankfurt:VCI.
- Kremer, G. (1982) 'Zusammenarbeit von Industrie, Forschung, Technischer Überwachung, Lehre und der Rechtswissenschaft zur Erhöhung der technischen Sicherheit', *Chem.-Ing.-Tech.* 54(8): 705-711.
- Kriesi, H. P. (1980) *Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik*, Frankfurt/M.: Campus.
- Kriesi, H. P. (1982) 'The Structure of the Swiss Political System', S. 133-161 in G. Lehmbruch und P. C. Schmitter (eds), *Patterns of Corporatist Policy-Making*, Beverly Hills: Sage.
- Kreuscher, B. et al (1981) *Bürger im Umweltschutz. Nichtstaatliche Umweltschutzorganisationen und Bürgerinitiativen. Umweltschutz in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin: Umweltbundesamt.
- Küppers, G., Lundgreen, P. und Weingart, P. (1978) *Umweltforschung - Die gesteuerte Wissenschaft? Eine empirische Studie zum Verhältnis von Wissenschaftsentwicklung und Wissenschaftspolitik*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Kuhn, T.S. (1962) *Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen*, Frankfurt/M.: Suhrkamp, 2. Auflage 1979.
- Kunreuther, H., Linnerooth, J. et al (1983) *Risikoanalyse und politische Entscheidungsprozesse. Standortbestimmung von Flüssiggasanlagen in vier Ländern*, Berlin/Heidelberg/New York/Tokio: Springer-Verlag.
- Lasswell, H. D. (1936) *Politics: Who gets What, When, How*, New York
- Lasswell H.D. und Kaplan, A. (1950) *Power and Society. A Framework for Political Inquiry*, New Haven:Yale University Press
- Latham, E. (1964) 'The Group Basis of Politics: Notes for a Theory', S. 32-57 in F. Munger und D. Price, *Political Parties and Pressure Groups*, New York: Crowell.
- Laumann, E. O. und Pappi, F. U. (1976) *Networks of Collective Action: A Perspective on Community Influence Systems*, New York: Academic Press.
- Laumann, E. O. und Knoke, D. (1982) *A Framework for Concatenated Event Analysis*, Florenz: European University Institute, Working Paper No. 39.
- Laumann, E. O. (1983) *Social Network Theory*, Unveröffentlichtes Manuskript, University of Chicago.
- Laumann, E. O., Marsden, P. V. und Prensky, D. (1983) 'The boundary specification problem in network analysis', S. 18-34 in R. S. Burt und M. J. Minor (eds), *Applied Network Analysis*, Beverly Hills: Sage.
- Laumann, E. O., Knoke, D. und Kim, Y. H. (1985) 'An Organizational Approach to State Policy Formation: A Comparative Study of Energy and Health Domains', *American Sociological Review* 50: 1-19.
- Leinhardt, S. (ed.) (1977) *Social Networks. A Developing Paradigm*, New York: Academic Press.
- Legler, H. (1982) *Internationale Wettbewerbsfähigkeit der westdeutschen chemischen Industrie*, Berlin: Humblot (Beiträge zur angewandten Wirtschaftsforschung Bd. 10).
- Lehmbruch, G. (1979) *Parteiensystem und Interessenverbände in der Politikentwicklung*, Diskussionsbeitrag (Universität Konstanz), Konstanz Nr. 6.
- Lehmbruch, G. und Schmitter, P. C. (1982) *Patterns of Corporatist Policy-Making*, Beverly Hills: Sage.

- Lehmbruch, G. (1985a) 'Concertation and the Structure of Neo-Corporatist Networks', S. 60-80 in J. H. Goldthorpe (ed.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Oxford: Oxford University Press.
- Lehmbruch, G. (1985b) 'Sozialpartnerschaft in der vergleichenden Politikforschung', *Journal für Sozialforschung* 25(3): 295-303.
- Lehner, F. (1981) *Einführung in die Neue Politische Ökonomie*, Königstein/Ts.: Athenäum.
- Leinhardt, S. (ed.) (1977) *Social Networks*, New York/ San Francisco/ London: Academic Press.
- Lempe, K. (1969) 'Die Rolle von Sachverständigengremien im Prozeß der politischen Willensbildung', *Zeitschrift für Politik* 2:223-260.
- Lenk, K. und Neumann, F. (Hrsg) (1974) *Theorie und Soziologie der politischen Parteien*, Darmstadt/Neuwied: Luchterhand Verlag.
- Lerner, D. und Lasswell, H. (eds) (1951) *The Policy Sciences*, Stanford Calif.: Stanford University Press.
- Levi-Strauss, C. (1967) 'Die Mathematik vom Menschen', *Kursbuch* 8:176-188.
- Levi-Strauss, C. (1969) *Structural Anthropology*, London: Penguin Press.
- Lindblom, C. E. (1959) 'Inkrementalismus: die Lehre vom "Sich-Durchwursteln"', S. 161-178 in W.-D. Narr und C. Offe (Hrsg), *Wahlfahrtsstaat und Massenloyalität*, Köln: Kiepenheuer & Witsch, 1975.
- Lipset, S. M., Trow, M. A. und Coleman, J.S. (1956) *Union Democracy*, New York: Free Press.
- Loewenberg, G. (1969) *Parlamentarismus im Politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Tübingen: Wunderlich Verlag.
- Lorrain, F. und White, H. C. (1977) 'Structural Equivalence of Individuals in Social Networks', S. 67-98 in S. Leinhardt (ed.), *Social Networks. A Developing Paradigm*, New York u.a.: Academic Press.
- Lowi, Th. J. (1964) 'American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory', *World Politics* 16:677-715.
- Ludwig, H. (1981) 'Besserer Schutz vor Chemikalien: Das Chemikaliengesetz.', *Zivilverteidigung* 1:44-51.
- Luhmann, N. (1968) *Zweckbegriff und Systemrationalität*, Frankfurt: Suhrkamp 1973.
- Lukes, S. (1973) *Individualism*, Oxford: Basil Blackwell.
- Lukes, S. (1974) *Power - A Radical View*, London: Macmillan.
- Lummert, R. (1982) 'Das Chemikalienrecht Japans im internationalen Vergleich', *ZfU* 2: 171-197.
- Mackenzie, J. M. (1955) 'Pressure Groups: The 'conceptual Framework'', *Political Studies* 3(3):247-255.
- Mackenzie, J. M. (1970) *Politikwissenschaft*, Frankfurt: Ullstein.
- Magiera, S. (1974) 'Allgemeine Regelungsgewalt ("Rechtssetzung") zwischen Parlament und Regierung', *Der Staat* 13:1ff.
- Maihofer, W. (1981) 'Gesetzgebungswissenschaft', in G. Winkler und B. Schilcher (Hrsg), *Gesetzgebung*, Berlin/New York/Wien: Springer Verlag (Forschungen aus Staat und Recht 50).
- Mansbach, R. W. und Vasquez, J. A. (1981), *In Search of Theory - A New Paradigm for Global Politics*, New York: Columbia University Press.
- Mansbach, R. W., Ferguson, Y. H. und Lampert, D. E. (1976) *The WEB of World Politics*, Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Manazon, K. (1981) 'Die OECD als Instrument der imperialistischen Globalstrategie', *Wirtschaftswissenschaften DDR* 7:851-861.
- March, J. G. (1978) 'Bounded rationality, ambiguity and the engineering of choice', *The Bell Journal of Economics* 9(2):587-608.

- March, J. G. und Olsen, J. P. (1984) 'The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life', *American Political Science Review* 78: 734-748.
- Marin, B. (1982) *Die Paritätische Kommission. Aufgeklärter Technokratismus in Österreich*. Wien/Frankfurt/New York. Internationale Publikationen.
- Marin, B. (1985a) *Generalized Political Exchange. Preliminary Considerations*, EUI Working Paper, Florenz: European University Institute.
- Marin, B. (1985b) 'Politik- und Sozialforschung als Bereitstellungs-gewerbe? Einige international vergleichende Beobachtungen.', *österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 14(2): 133-150.
- Markard, C. und Vahrenholt, F. (1980) 'Chemie und Umwelt. Kommentierte Bibliographie: Umweltfragen (2).', in *Das Argument* 119:79-87
- Marquardt, H. (1971) 'Umwelt-Chemikalien: Routineprüfungen auf Mutagenität', *Umschau* 23: 844-846.
- Marsden, P. v. und Lin, N. (1982) *Social Structure and Network Analysis*, Beverly Hills/London: Sage. 201 p. AR.
- Mayer, K. und Goergen, R. (1979) 'Die wissenschaftliche Beratung der Bundesministerien', *Aus Politik und Zeitgeschichte* B38(22/09/79): 31-38.
- Mayntz, R. (1979) 'Regulative Politik in der Krise?', S. 55ff in J. Matthes (Hrsg) (1979), *Sozialer Wandel in Westeuropa. Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages Berlin 1979.*, Frankfurt.
- Mayntz, R. (Hrsg) (1980) *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*, Königstein/Ts.: Athenäum u.a.
- Mayntz, R. (1982) 'Problemverarbeitung durch das politische administrative System', in J. J. Hesse (Hrsg), *Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft*, Politische Vierteljahresschrift 23(Sonderheft 13).
- Mayntz, R. (1983a) 'The Conditions of effective Public Policy: a New Challenge For Policy Analysis', *Policy and Politics* 11(2): 123-43.
- Mayntz, R. (Hrsg) (1983b) *Implementationsforschung II*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- ✓ X McCombs, M. E. (1981) 'The agenda-setting approach', in Nimmo und Sanders (eds), *The Handbook of Political Communication*. Beverly Hills: Sage.
- McCord, E. (1982) 'Structural-Functionalism and the Network Idea: Towards an Integrated Methodology', *Social Networks* 4(1): 371-381.
- Mc Ginty, L. (1979) 'Stemming the Tide of Toxic Chemicals', *New Scientist* 9:432-435.
- ✓ X Mc Kay, D., Schofield, N. und Whiteley, P. (1983) *Data Analysis and Social Science*, London: Frances Printer.
- Melbeck, C., Nissen, T., Stelck, K. (1984) *Netzwerkprogramme mit Inter-facebausteinen von SONIS. Programmbeschreibungen*. Kiel: Institut für Soziologie der Universität Kiel.
- Mercier, M. (1981) 'Present and planned activities of the international programme on Chemical Safety (IPCS) on existing chemicals', S. 39-44 in Umweltbundesamt (Hrsg), *Proceeding of the Workshop on the Control of Existing Chemicals Under the Patronage of the OECD, June 10-12, 1981, Berlin(West)*, Berlin: Umweltbundesamt.
- Merton, R. K. (1968) *Social Theory and Social Structure*, New York: Free Press.
- Mieck, I. (1981) 'Umweltschutz in Preußen zur Zeit der Frühindustrialisierung', in D. Büsch und W. Neugebauer (Hrsg), *Moderne Preußische Geschichte*, Berlin/New York: de Gruyter Verlag.

- Miliband, R. (1975) *Der Staat in der kapitalistischen Gesellschaft*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Mills, C. W. (1956) *The Power Elite*, Oxford: University Press (new edition 1974).
- Mises, L. v. (1940) *Nationalökonomie - Theorie des Handelns und des Wirtschaftens*, München: Philosophia, Auflage von 1980.
- Mitchell, J. C. (1983) 'Case and situation analysis', *The sociological Review* 31(2):187-211.
- Moltke, K. v. (1982) 'National Implementation of European International Agreements Regarding New Chemical Substances', S. 17-32 in *Environmental Law Symposium 1982*, St. Paul, Minnesota: Mason Publ. Co.
- Moskowitz, E. S. (1978) 'Neighbourhood Preservation: An Analysis of Policy maps and Policy Options', S. 65-87 in J. V. May und A. B. Wildavsky (eds), *The policy cycle*, London: Sage.
- Müller, E. (1979) 'The Federal Environmental Agency', *Environmental Policy and Law* 4:34-38.
- Müller, F. und Schmidt, M. G. (1979) *Empirische Politikwissenschaft*, Stuttgart: Kohlhammer.
- Müller, W. und Korte, F. (1973) 'Polychlorierte Biphenyle - Nachfolger des DDT?', *Chemie in unserer Zeit* 7: 112ff.
- Musche, R. (1975) 'Die zentrale Erfassungs- und Bewertungsstelle für Umweltchemikalien im Bundesgesundheitsamt (ZEBS). 1. Maßnahmen im Rahmen des Sofortprogramms der Bundesregierung zum Umweltschutz (1971).', *Bundesgesundheitsblatt* 18:129-130.
- Narr, W.-D. und Offe, C. (1975) *Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität*, Köln: Kiepenheuer.
- Natural Resources Defense Council (1979a) *International Cooperation for the Control of Toxic Substances: Preliminary Report*, unveröffentlichtes Manuskript.
- Natural Resources Defense Council (1979b) *Probleme der internationalen Harmonisierung der Prüfverfahren und -kriterien. Zwischenbericht*. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Neumann, H.-G. (1972) 'DDT in der Umwelt: Gefahr für unsere Gesundheit?' *Chemie in unserer Zeit* 83-86.
- OECD (1976a) *The Assessment of Environmental Chemicals. A Statement and proposal of the Delegation of the Federal Republic of Germany*, unveröffentlichtes Papier, Mai 1976, Paris: OECD (ENV/CHEM Scale D).
- OECD (1976b) *Regulations Relating to Environmental Chemicals Pre-Market and Post-Market Control*, unveröffentlichtes Papier, Paris: OECD (Organisation for Economic Co-Operation and Development).
- OECD (1977) *Environmental Policy in Sweden*, Paris: OECD
- OECD (1978) *History of the OECD Chemicals Group*, unveröffentlichtes Papier, S.4.1978, Paris: OECD.
- OECD (1979a) *Chemical Industry*, Paris: OECD.
- OECD (1979b) *L'OCDE & L'Environnement*, Paris: OECD.
- OECD, Environment Committee (Chemicals Group) (1980) *International economic effects of the control of chemicals*, unveröffentlichtes Papier, Paris: OECD.
- OECD (1980) *The International Control of Chemicals within the OECD Context*, unveröffentlichtes Papier, 14.3.1980, Paris: OECD.
- OECD (1981a) *The Environment-Challenges for the '80s. Proceedings of a Special Session of the OECD Environmental Committee*, Paris: OECD.
- OECD (1981b) *Les obstacles non tarifaires et le controle des produits chimiques* (ENV/CHEM/79.17; 2eme Revision), unveröffentlichtes Papier, Paris: OECD.

- OECD (1981c) *The impacts of Chemicals Control upon Trade, Innovation and the Small Firm* (ENV/CHEM 81.4), unveröffentl. Papier, Paris: OECD.
- OECD (1981d) *Report on the Implementation by Member Countries of the Decision by the Council on the Protection of the Environment by Control of Polychlorinated Biphenyls*. Unveröffentlichtes Papier, Paris: OECD (ENV/CHEM/80.5).
- OECD (1981e) *The Chemical Industry in OECD Member Countries: Statistical Characteristics*, unveröffentlichtes Papier, 13. Oktober 1981, Paris: OECD.
- OECD (1982a) *Economic and Ecological Interdependence. A Report on Selected Environment and Resources Issues*, Paris: OECD.
- OECD (1982b) *OECD and Chemicals Control. The High Level Meeting of the Chemicals Group of the Environment Committee 1980.*, Background-papers, Paris: OECD.
- OECD (1984) *The OECD Chemicals Programme*. Paris: OECD
- Offe, C. (1973) *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Offe, C. (1975) *Berufsbildungsreform. Eine Fallstudie über Reformpolitik*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Offe, C. (1981) 'The Attribution of Public Status to Interest Groups: Observations on the West German Case', S. 123-158 in S. Berger (ed.), *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism and the Transformation of Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Offe, C. (1982) 'Countdown für das sozialliberale Regierungsbündnis', *Links* 14(143): 14-16.
- Offe, C. (1984) 'Korporatismus als System nichtstaatlicher Makrosteuerung? Notizen über seine Voraussetzungen und demokratischen Gehalte.', *Geschichte und Gesellschaft* 10: 234-256.
- Offerman-Clas, C. (1983) 'Die Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaften im Umweltschutz', *Zeitschrift für Umweltpolitik* 6(1): 47-64.
- Olsen, J. P. (1981) 'Integrated Participation in Governmental Policy-making' S. 492-515 in: P.C. Nystrom and W.H. Starbuck (eds.), *Handbook of Organizational Design*, Vol. 2. Oxford: Oxford University Press.
- Olson, M. (1965) *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Opp, K.-D. (1978) 'Das "ökonomische Programm" in der Soziologie', *Soziale Welt* 29(2): 129-154.
- Opp, K.-D. (1979) *Individualistische Sozialwissenschaft*. Stuttgart: Enke.
- Otway, H. J. und Winterfeldt, D. v. (1982) 'Beyond Acceptable Risk: On the Social Acceptability of Technologies', *Policy Sciences* 14: 247-256.
- Pappi, F. U. (1983) *Boundary Specification and Structural Models of Elite Systems: Social Circles Revisited*, EUI Working Paper No. 43, Florenz: European University Institute.
- Pappi, F. U. und Kappelhoff, P. (1984) 'Abhängigkeit, Tausch und kollektive Entscheidung in einer Gemeindeelite'. *Zeitschrift für Soziologie* 13(2): 87-117.
- Pappi, F. U. und Melbeck, C. (1984) 'Das Machtpotential von Organisationen in der Gemeindepolitik', *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 36: 557-584.
- Pappi, F.U. und Stelck, K. (1985) SONIS: Ein Datenbanksystem zur Netzwerkanalyse. unveröffentlichtes Manuskript.
- Parsons, T. (1969) *Politics and Social Structure*, New York: Free Press.

- Paulson, S. K. (1985) 'A Paradigm for the Analysis of Interorganizational Networks', *Social Networks* 7: 105-126.
- Philip, A. B. (1982) 'Pressure Groups and Policy Formation in the European Communities', *Policy and Politics* 10(4): 459-475.
- Pizzorno, A. (1978) 'Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict', S. 277-298 in C. Crouch und A. Pizzorno (eds) *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968*, Volume 2, New York: Holmes & Meier Publishers.
- Platzer, H.-W. (1984) *Unternehmensverbände in der EG - ihre nationale und transnationale Politik*, Kehl a. R.: Engel Verlag.
- Polanyi, K. (1957) 'The Economy as Instituted Process', in K. Polanyi, C. M. Arensberg und H. W. Pearson, *Trade and Market in Early Empires - Economics in History and Theory*, New York: Collier/Mac Millan.
- Porta, G. (1984) 'Von der Produktionsindustrie zur Funktionsindustrie. Kreativität und Innovation sind der Schlüssel - Das Beispiel der chemischen Industrie.', *Umschau* 1:2-4.
- Portney, P. R. (1978) 'Toxic Substances Policy and the Protection of Human Health.', in P. R. Portney (ed.), *Current Issues in US Environmental Policy*, Baltimore: John Hopkins University Press.
- Poucke, W. van (1979/80) 'Network Constraints on Social Action: Preliminaries for a Network Theory', *Social Network* 2:181-190.
- Poulantzas, N. (1976) 'Das Problem des kapitalistischen Staates', S. 5-24 in N. Poulantzas und R. Miliband, *Kontroverse über den kapitalistischen Staat*. Internationale Marxistische Diskussion 50, Berlin: Merve Verlag.
- Poulantzas, N. (1978) *Staatstheorie - Politischer Überbau, Ideologie, Sozialistische Demokratie*, Hamburg: VSA.
- Quellmalz, E. (1977) *Verordnung über gefährliche Arbeitsstoffe*. Kissing: WEKA.
- Rack, W. (1979) 'US-amerikanische Lösung des Umweltchemikalienproblems. Eine Darstellung des Umweltchemikaliengesetzes der USA (Toxic Substances Control Act, TOSCA)', *Recht der internationalen Wirtschaft* 1: 13-20.
- Rademacher, P. (1975) 'Chemische Carcinogene', *Chemie in unserer Zeit* 9(3): 79ff.
- Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1978) *Umweltgutachten 1978*, Stuttgart: Kohlhammer Verlag.
- Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1980) *Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen. Aufgaben - Mitgliedschaft - Arbeiten*. Wiesbaden: SRU (Broschüre).
- Raub, W. und Voss T. (1981) *Individuelles Handeln und gesellschaftliche Folgen. Das individualistische Programm in den Sozialwissenschaften*, Darmstadt/Neuwied: Luchterhand
- Raub, W. (1984) *Rationale Akteure, institutionelle Regelungen und Interdependenzen. Untersuchungen zu einer erklärenden Soziologie auf strukturell-individualistischer Grundlage*. Frankfurt/M.: Lang.
- Rausch, H. (1975) *Parlament und Regierung in der Bundesrepublik Deutschland*, München: Bayerische Landeszentrale für Politische Bildungsarbeit.
- Rehbinder, E. (1978a) *Das Recht der Umweltchemikalien. Definitionen, Ziele und Maßnahmen. Umweltforschungsplan des Bundesministers des Innern - Querschnittsfragen. Forschungsbericht 77-101 04 004*. Berlin/Bielefeld/München: Erich Schmidt.
- Rehbinder, E. (1978b) 'US-German Conferences on Toxic Chemicals', *Environmental Policy and Law* 4:166ff

- Rehbinder, E. (1981a) 'Control of Environmental Chemicals under the Law of the Federal Republic of Germany', S. 265-280 in H. Steiger (ed.), *Umweltrecht und Chemikalien*, (2. Europäisches Umweltrechtssymposium, Gießen 27. bis 29. September 1979), Berlin: E. Schmidt.
- Rehbinder, E. (1981b) 'Chemikaliengesetz und Umweltschutz', *Natur und Recht* 6:185-191.
- Rehbinder, E. (1985) 'Harmonisierung der Richtlinie 79/831/EWG in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft im Lichte des deutschen Rechts.', *Schriften der Gesellschaft für Rechtspolitik* Bd. 3
- Rehbinder, E., Kayser, D. und Klein, H. (1985) *Chemikaliengesetz. Kommentar und Rechtsvorschriften zum Chemikalienrecht*, Heidelberg: C. F. Müller
- Reiche, E. (1977) *Umweltpolitik im 7. Deutschen Bundestag*, Materialien Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste Nr. 49, Bonn: Deutscher Bundestag.
- Reiche, E. (1982) *Umweltpolitik im 8. Deutschen Bundestag und im Bundesrat 1976 - 1980*, Materialien Deutscher Bundestag Nr. 72, Bonn: Deutscher Bundestag.
- Reynolds, J. (1977) 'The Toxic Substances Control Act of 1976: An Introductory Background and Analysis.', *Columbia Journal of Environmental Law* 4(1): 35-96.
- Rieder, B. (1980) *Der Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz. Geschichte, Struktur und Aktionsformen einer Dachorganisation der Ökologiebewegung.*, Wissenschaftliche Hausarbeit an der FU Berlin.
- Riebel, P. (1957) 'Chemische Industrie', in *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften (HDSW)* Bd. 2. Stuttgart/Tübingen/Göttingen.
- Roderick, H. (1979) 'The Reduction of Risk of Cancer by Control of Commercially Available Chemical Substances.', *Zeitschrift für Umweltpolitik* 4: 393-406.
- Rogers, M. F. (1974) 'Instrumental and Infra Resources: The Basis of Power.', *American Journal of Sociology* 79:1418-1433.
- Ronge, V. (Hrsg) (1980) *Am Staat vorbei - Politik der Selbstregulierung von Kapital und Arbeit*, Frankfurt/M.: Campus.
- Rosanvalon, P. (1979) *Le Capitalisme Utopique*, Paris: Editions du Seuil.
- Rose, R. (1984) *Understanding Big Government. The Programme Approach*. Beverly Hills: Sage.
- Rucht, D. (1982) 'Unkonventionelle Verbände? - Bürgerinitiativen zwischen Protest und Integration', *Sozialwissenschaftliche Information* 11(1): 36-45.
- Sabatier, P. A. (1977) 'Regulatory Policy-Making: Toward a Framework of Analysis', *Natural Resources Journal* 17: 415-460.
- Sabatier, P. A. (1979) 'The conditions of effective implementation: a guide to accomplishing policy objectives.', *Policy Analysis* 5(4): 481-504.
- Salisbury, R. H. (1970) *Interest Group Politics in America*, New York: Harper & Row.
- > Salisbury R. H. (1984) 'Interest Representation: The Dominance of Institutions.', *American Political Science Review* 78: 64-76.
- SRU (Hrsg) (1983) *Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen. Aufgaben - Mitgliedschaft - Arbeitsweise.*, Wiesbaden: SRU.
- Scharpf, F. (1970) *Die politischen Kosten des Rechtsstaates - Eine vergleichende Studie der deutschen und amerikanischen Verwaltungskontrollen*, Tübingen: Mohr.

- Scharpf, F. W. (1978) Die Theorie der Politikverflechtung: ein kurzgefaßter Leitfaden S. 21-31 in J.J. Hesse (Hrsg.) *Politikverflechtung im föderativen Staat: Studien zum Planungs- u. Finanzierungsverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden*, Baden Baden: Nomos 1981.
- Schattschneider, E. E. (1960) *The Semisovereign People. A Realist's View of Democracy in America*. Hinsdale, Ill.: Dryden Press 1975.
- Schenk, M. (1982) *Kommunikationsstrukturen in Bürgerinitiativen. Empirische Untersuchungen zur interpersonellen Kommunikation und politischen Meinungsbildung.*, Tübingen: Mohr.
- Scheuch, E. K. (1973) 'Soziologie der Macht', S. 989-1042 in H. K. Schneider und C. Watrin (Hrsg.), *Macht und ökonomische Gesetze*. Berlin: Duncker und Humblot, (Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Neue Folge Bd 74/II).
- Schindler, P. (Hrsg) (1979) *30 Jahre Bundestag: Dokumentation, Statistik, Daten*, Bonn: Presse- und Informationsamt.
- Schiwy, G. (1969) *Der französische Strukturalismus*, Reinbek: Rowohlt.
- Schlosser, O. (1976) *Einführung in die sozialwissenschaftliche Zusammenhangsanalyse*, Reinbek: Rowohlt.
- Schmid, H. (1980) 'Zum Anwendungsbereich des neuen Chemikaliengesetzes', *Die Neue Polizei* 11:277-279.
- Schmid, G. und Treiber, H. (1975) *Bürokratie und Politik - Zur Struktur und Funktion der Ministerialbürokratie in der Bundesrepublik Deutschland*, München: Finke.
- Schmidt, M. G. (1979) *Determinanten der staatlichen Politik in industriell-kapitalistischen Demokratien. Ein Überblick über den Stand der vergleichenden Policy-Forschung.*, Diskussionsbeiträge der Universität Konstanz Nr. 11.
- Schmidt-Bleek, F. und Borberg, W. (1978) 'Potential Risk for Non-Tariff Barriers to Trade with Chemicals', unveröffentlichtes Papier.
- Schmidt-Bleek, F. und Haberland, W. 'Zur Bewertung von Umweltchemikalien', *Zeitschrift für Umweltpolitik* (2):127-144.
- Schmidt-Bleek, F. (1981) 'Prüfung und Bewertung von Stoffen nach dem Chemikaliengesetz (ChemG)', *Tenside Detergents* 18(5):287-295.
- Schmidt-Bleek, F. (1981) 'Toxic Substances Control for the 80s and Beyond', *Toxic Substances Journal* 3(2):173-190.
- Schmidt-Bleek, F. (1981) 'Deutsche und internationale Entwicklungen in der Chemikaliengesetzgebung', *Chemische Rundschau* vom 1.4.81.
- Schmidt-Heck, G. (1980) 'Was bringt das neue Chemikaliengesetz', *Der Betrieb* 38:1829-1832.
- Schmitter, P. (1974) 'Still the Century of Corporatism?', *The Review of Politics* 36(1):85-131, wieder veröffentlicht S. 7-72 in P. C. Schmitter und G. Lehmbruch (eds), *Trends Towards Corporatist Intermediation*. Beverly Hills und London: Sage Publications. 1979.
- Schmitter, P. und Lehmbruch, G. (1979) *Trends Towards Corporatist Intermediation*. Beverly Hills und London: Sage Publications.
- Schmitter, P. (1979) 'Interessenverbände und Regierbarkeit', in U. v. Alemann und R. G. Heinze (Hrsg), *Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus. Analysen, Positionen, Dokumente*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Schmitter, P. (1981a) 'Neokorporatismus: Überlegungen zur bisherigen Theorie und weiteren Praxis' S. 62-79 in U. v. Alemann (Hrsg) *Neokorporatismus*, Frankfurt/M./New York: Campus.
- N Schmitter, P. (1981b) *Needs, Interest, Concerns, Actions. Associations and Modes of Intermediation: Towards a Theory of Interest Politics in Contemporary Society*. Unveröff. Papier:Chicago/Berlin.

- Schmitter, P. C. (1984) *Neo-Corporatism and the State*, EUI Working Paper No. 106, Florenz: European University Institute.
- Schneider, V. (1985) 'Corporatist and pluralist patterns of policy-making for chemicals control: a comparison between West Germany and the USA', S. 174-192 in A. Cawson (ed.), *Organized Interests and the State*. Studies in Meso-Corporatism, Beverly Hills: Sage.
- Schneider, V. und Kenis, P. (1985) *The EEC as International Corporate Actor: Two Case-Studies in Economic diplomacy*. Paper presented at the ECPR meeting in Barcelona 1985; forthcoming in a special issue of the *European Journal of Political Research* 1986.
- Schottelius, D. J. und Broecker, B. (1982) 'Umweltrechtliche Produkt-normen und Internationaler Handelsverkehr - Wechselwirkungen und Spannungen dargestellt am Beispiel Chemie.', S. 121-133 in *Dokumentation zur 5. wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht 1982*, Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Schottelius, D. J. (1984) Abgrenzung des Chemikaliengesetzes zu den stoffbezogenen Sondergesetzen (§ 2 ChemG), unveröffentlichtes Manuskript (Chemierechtsgespräche in Trier am 21. bis 23. November 1984).
- Schröder, H. J. (1976) *Gesetzgebung und Verbände. Ein Beitrag zur Institutionalisierung der Verbandsbeteiligung an der Gesetzgebung*. Berlin: Duncker und Humblot.
- Schudlich, E. (1982) 'Kooperation statt Korporatismus. Zum Charakter der gewerkschaftlichen Interessenvertretung in der chemischen Industrie', S. 127-175 in U. Billerbeck et al. *Korporatismus und gewerkschaftliche Interessenvertretung*, Frankfurt/New York: Campus.
- Schulze, H. (1983) 'Bund-Länder-Arbeitskreis: Umweltchemikalien (BLAU). Zielsetzung und Arbeitsschwerpunkte.', *Deutsches Tierärzteblatt* 6:402-406.
- Schulze, J. und Weiser, M. (1983) *Die Innovationsintensität in der Chemischen Industrie der Bundesrepublik und ihre mögliche Beeinflussung durch die Prüfpflicht neuer Stoffe auf Grund der Chemikaliengesetzgebung*. Forschungsbericht 106 01 008 UBA-FB 82-102. Berlin: UBA.
- Schwartz, I. und Marion, L. (1977) 'How they shaped toxic substances law', *Chemical Week*, 27.4.1977: 52-61.
- Schwarz, G. P. (1978) 'Entscheidungstheorie', S. 327-376 in O. W. Gabriel (Hrsg), *Grundkurs Politische Theorie*, Köln/Wien: Bohlau.
- Shuman, E. (1983) 'Potentially hazardous merchandise: domestic and international mechanisms for consumer protection', *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 16(1): 179-229.
- Simon, H. A. (1967) 'The changing theory and changing practice of public administration, in I de Sola Pool (Hrsg) *Contemporary Political Science: Toward Empirical Theory*, New York: McGraw-Hill.
- Sjöblom, G. (1982) *Problems and Problem Solution in Politics. Some Conceptualization and Conjectures*. Unveröffentlichtes Manuskript EUI, Florenz.
- Smets, H. (1982) 'Legal principals adopted by the OECD council.', *Environmental Policy and Law* 9(4):110-116.
- Smith, A. (1799) *Der Wohlstand der Nationen*. München: DTV. 1978.
- Snyder, D. und Kick, E. L. (1979) 'Structural Position in the world system and economic growth: a multiple Network analysis of transnational interactions.', *American Journal of Sociology* 84:1096-1126.

- Sodeur, W. (1974) *Empirische Verfahren zur Klassifikation*. Stuttgart: B. G. Teubner.
- Somers, E. (1980) *The International Programme on Chemical Safety*, paper presented on the 2nd International Congress on Toxicology, Brüssel, 11 July 1980.
- Sonquist, J. A. und Koenig, T. (1976) 'Examining corporate interconnectedness through interlocking directorates.', S. 53-83 in T. R. Burns und W. Buckley (eds), *Power and Control: Social Structures and Their Transformation*. Beverly Hills: Sage.
- Sponsel, H. (1983) *Chemie - Umwelt - Zukunft*, Berlin: Courier-Verlag.
- Stachowiak (1980) 'Der Modellbegriff in der Erkenntnistheorie', *Zeitschrift für allgemeine Wissenschaftstheorie* 11(1):53-68.
- Staats, J.-F. (1978) 'Zur Problematik bundesrechtlicher Verweisungen auf Regelungen privatrechtlicher Verbände', *Zeitschrift für Rechtspolitik* 3: 59-62.
- Stauss, B. (1980) *Verbraucherinteressen. Gegenstand, Legitimation und Organisation*. Stuttgart.
- Stegmüller, W. (1974) *Wissenschaftliche Erklärung und Begründung*, Berlin/ Heidelberg/ New York: Springer (2. Auflage).
- Stein, A. A. (1982) 'Coordination and collaboration: regimes in an anarchic world', *International Organization* 36: 299-324.
- Stelck, K. (1983) *SONIS - Social Network Investigation System. Beschreibung der Benutzersprache. Arbeitsbericht des Verbunds 'Analyse sozialer Netzwerke'*. Institut für Soziologie der Universität Kiel.
- Sternstein, W. (1981) *Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse in der ökologiebewegung*. Hannover: Institut für Systemforschung und Prognose e. V. unveröffentlichtes Manuskript.
- Storm, P.-C. (1982) *Das Gesetz zum Schutz vor gefährlichen Stoffen (Chemikaliengesetz)*. Ein Überblick. Berlin: Umweltbundesamt (Umweltbundesamtliche Texte 11/82).
- Streeck, W. (1981) *Gewerkschaftliche Organisationsprobleme in der sozialstaatlichen Demokratie*. Königstein/Ts.: Athenäum.
- Streeck, W. (1982) 'Organizational Consequences of Neo-Corporatist Cooperation in West German Labour Unions', S. 29-81 in: G. Lehmbruch und P. C. Schmitter (eds), *Patterns of Corporatist Policy-Making*. Beverly Hills: Sage.
- Streeck, W. (1983a) 'Between Pluralism and Corporatism: German Business Associations and the State.', *Journal of Public Policy* 3(3):265-284.
- Streeck, W. (1983b) 'Interessenverbände als Hindernisse und Vollzugsträger öffentlicher Politik', S. 179-199 in F. W. Scharpf, M. Brockmann (Hrsg), *Institutionelle Bedingungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik*, Frankfurt/M./New York: Campus.
- Streeck W./ Schmitter, P. (1985) 'Gemeinschaft, Markt und Staat - und die Interessenverbände?', *Journal für Sozialforschung* 25(2): 133-157.
- Stürmer, H.-D. (1981) *Chemikalien in der Umwelt*. BRU Argumente 3., Freiburg: B.U.N.D. Verlagsgesellschaft.
- Süllow, B. (1981) 'Die gewerkschaftliche Repräsentanz in öffentlichen Gremien. Ein Beispiel für institutionelle korporative Interessenvermittlung.', *Soziale Welt* 32(1):39-56.
- Süllow, B. (1982) *Korporative Repräsentation der Gewerkschaften. Zur institutionellen Verbandsbeteiligungen in öffentlichen Gremien*. Frankfurt/M.: Campus.
- Tallmann, I. (1976) *Passion, Action and Politics. A Perspective on social problems and social problems solving*. San Francisco: W. H. Freeman & Co.

- Teubner, G. (1984) *Verrechtlichung - Begriffe, Merkmale, Grenzen, Auswege*, EUI Working Paper No. 87, Florenz: European University Institute.
- Thibaut, J. W. und Kelley, H. H. (1958) *The Social Psychology of Groups*, New York: John Wiley & Sons.
- Trasher, M. (1983) 'Exchange Networks and Implementation', *Policy and Politics* 11(4): 375-391.
- Thrasher, M. und Dunkerley, D. (1982) 'A Social Exchange Approach to Implementation Analysis', *Social Science Information* 21(3):349-382.
- Thamm, H. W. (1982) 'VCI-Sicherheitsdatenblatt wird genormt', *Chemische Industrie* 34(2):100-102.
- Truman, D. (1971) *The Governmental Process*. New York: Knopf.
- Ulrich, P. und E. Flury (1975) *Management*, Bern/Stuttgart: Haupt (UTB).
- Umweltbericht '76 (1976) *Fortschreibung des Umweltprogramms der Bundesregierung vom 14. Juli 1976*. Mit einer Einführung von Werner Maihofer. Stuttgart u.a.: Kohlhammer.
- Umweltbundesamt (UBA) (1976ff) *Jahresberichte*. Berlin: Umweltbundesamt.
- UBA (1977) *Umweltchemikalien*, Arbeitspapier FB I/S - 97 001.
- UBA (Hrsg) (1978) *Federal Environmental Agency. Federal Republic of Germany*. Berlin: UBA.
- UBA (Hrsg) (1980) *Umweltchemikalien. Prüfung und Bewertung von Stoffen auf ihre Umweltgefährlichkeit im Sinne des neuen Chemikaliengesetzes*. Berlin: UBA.
- UBA (Hrsg) (1981) *Proceedings of the Workshop on the Control of Existing Chemicals Under the Patronage of the OECD*. Berlin: Mercedes-Druck.
- UBA (1981/82) *Bürger im Umweltschutz*. Berlin: UBA.
- UBA (Hrsg) (1982) *Das Gesetz zum Schutz vor gefährlichen Stoffen (Chemikaliengesetz - ChemG)*, Berlin: UBA.
- UBA (Hrsg) (1983) *Behördenführer - Zuständigkeiten im Umweltschutz*. Berlin: UBA.
- UBA/BMI (Hrsg) (1980) *Was Sie schon immer über Umweltchemikalien wissen wollten*, Stuttgart u.a.: Kohlhammer.
- UBA/BMI (1981) *Was Sie schon immer über Umweltschutz wissen wollten*, Stuttgart: Kohlhammer.
- Uppenbrink, M. und Bröcker, B. und Schottelius, D. und Schmidt-Bleek, F. (1982) *Gesetz zum Schutz vor gefährlichen Stoffen. Kommentar und Vorschriftensammlung zum gesamten Chemikalienrecht*. Stuttgart u.a.: Kohlhammer.
- Uppenbrink, M. und Knebel, J. (1983) 'International harmonization of terms in environmental chemical control law.', *Environmental Policy and Law* 10(2):47-52.
- Vanberg, V. (1978) 'Markets and Organizations. Toward an Individualistic Theory of Collective Action.', *Mens en Maatschappij* 53(3):257-299.
- Vanberg, V. (1982) *Markt und Organisation. Individualistische Sozialtheorie und das Problem korporativen Handelns*. Tübingen: Mohr.
- Vanberg, V. (1983) 'Organisationsziele und individuelle Interessen.', *Soziale Welt* 34(2):171-187.
- VCI (Hrsg) (1977) *Die chemische Industrie in der BRD: Perspektiven zum 100-jährigen Bestehen des VCI*. Düsseldorf: Handelsblatt GmbH.
- VCI (Hrsg) (1978) *Umwelt und Chemie von A - Z. Ein Wörterbuch*. Freiburg: Herder.
- VCI (19..) *Aufgaben, Leistungen, Gliederungen*, Broschüre.
- VCI (Hrsg) (1978ff) *Chemiewirtschaft in Zahlen*. Frankfurt/M.: VCI.
- VCI (1979) *Stellungnahme des Verbandes der Chemischen Industrie zum Entwurf eines Gesetzes zum Schutz vor gefährlichen Stoffen*, Frankfurt.

- VCI (Hrsg) (1970ff) *Jahresberichte*. Frankfurt: VCI.
 VCI (Hrsg) (1984) Transport- Unfall- Informations- und Hilfeleistungssystem. Broschüre.
 Verein Deutscher Ingenieure (VDI-Kommission) (Hrsg) (1983) *Reinhaltung der Luft. Aufbau, Aufgaben Ergebnisse*. Düsseldorf: VDI-Kommission.
 Vester, F. (1980) 'Umwelt, Energie, Welternährung. Problemlösungen komplexer Zusammenhänge durch ein neues Denken', *Politische Studien* Sonderheft 1:13-25.
 Vester, F. (1983) *Unsere Welt - ein vernetztes System*, München: DTV.
 Vogel, D. (1983) 'Cooperative regulation: environmental protection in Great Britain', *The Public Interest* 72: 89-106.
 Voigt, R. (Hrsg) (1980a) *Verrechtlichung. Analysen zur Funktion und Wirkung von Parlamentarisierung, Bürokratisierung und Justizialisierung sozialer, politischer und ökonomischer Prozesse*. Königstein/Ts: Athenäum.
 Voigt, R. (1980b) 'Umweltschutz zwischen Politik, Ökonomie und Recht', *Aus Politik und Zeitgeschichte* (B17- 26.4.1980):3-19.
 Voigt, R. (1982) 'Gegentendenzen zur Verrechtlichung. Verrechtlichung und Entrechtlichung im Kontext der Diskussion um den Wohlfahrtsstaat', S. 17-41 in ders. (Hrsg), *Gegentendenzen zur Verrechtlichung* (Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie Bd. IX), Opladen: Westdeutscher Verlag.
 Volk, D. (1981) 'Eigenüberwachung im Chemiewerk', *Technische Überwachung* 22(4):156-158.
 Voss, T. (1985) *Rationale Akteure und soziale Institutionen. Beitrag zu einer endogenen Theorie des sozialen Tauschs*. München: R. Oldenbourg Verlag.
 Wagner, R. E. (1966) 'Pressure Groups and Political Entrepreneurs', S. 161-170 in *Papers on Non-Market Decision Making*, Charlottesville.
 Wagner, B.O. (1982) 'Die Entscheidung der OECD zur gegenseitigen Anerkennung der Daten bei der Bewertung von Chemikalien und ihre Umsetzung in der Bundesrepublik Deutschland.', *Pharmazeutische Industrie* 44(8):789-797.
 Wagner, B.O. (1983) 'Gute Laborpraxis - Konzept und Überwachung - ', *Pharmazeutische Verfahrenstechnik heute* 1:95-101.
 Wahl, F. (Hrsg) (1973) *Einführung in den Strukturalismus*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
 Wallace, H., Wallace, W. und Webb, C. (eds) *Policy Making in the European Community*, New York: J. Wiley & Sons.
 Wallace, W. (1983) 'Less than a Federation, More than a Regime: the Community as a Political System', S. 403-436 in H. Wallace, W. Wallace und C. Webb (eds), *Policy-Making in the European Community*, New York: John Wiley & Sons.
 Wallerstein, I. (1979) 'World Networks and the Politics of the World Economy', S. 269-278 in A. H. Hawley, *Societal Growth*, New York
 Ward, P. v., Kendall, G. R. und Bresee, J. C. (1979) 'Le CDSM a dix ans - Le passé et l'avenir', *Revue de l'OTAN* 27(6): 12-19.
 Weber, M. (1964) *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*. Studienausgabe. Köln/Berlin (zuerst 1921).
 Weidner, H. (1977a) 'Von der Schadstoffbeseitigung zur Risikoverhinderung. Neue gesetzliche Regelungen für Umweltchemikalien.', *Aus Politik und Zeitgeschichte* B44/77:34-42.
 Weidner, H. (1977b) 'ökologische Ignoranz als ökonomisches Prinzip. Umweltzerstörung und Umweltpolitik in Japan.', *Aus Politik und Zeitgeschichte* B23/77: 11-29.

- Weir, D. und Schapiro, M. (1981) *Circle of Poison. Pesticides and People in a Hungry World*. San Francisco: Institute for Food and Development Policy.
- Weise, E. (1978) 'Sicherheit chemischer Produkte', in VCI (Hrsg), *Schriftenreihe Chemie und Fortschritt* 1/78, Frankfurt.
- Westerlund, S. (1980) *The Legal Control of Hazardous Substances in Sweden*, unveröffentlichtes Papier anläßlich des Seminars 'Implementation of Toxic Substances Legislation' vom 11-14 Juni in Bonn.
- Wey, K.-G. (1982) *Umweltpolitik in Deutschland*. Kurze Geschichte des Umweltschutzes in Deutschland seit 1900. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Whitehead, C. (1980) *Toxic Substances: Report of a seminar on the Implementation of the legislation on Toxic Substances*, held in Bonn 11-14. June 1980, Bruxelles: BEE (Broschüre).
- Whitehead, C. (1981) 'European Developments in Toxic Substances Legislation', *Toxic Substances Control Newsletter* Summer:1-4.
- Whitehead, C. (1981) 'Progress on sixth Amendment Implementation', *Toxic Substances Control Newsletter* Fall/Winter.
- Wildavsky, A. (1979) *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston: Little Brown & Co.
- Wilkinson, G. B. (1980) 'The Sixth Amendment: Toxic Substances Control in the EEC', *Law and Policy in International Business* 12(2): 461-501.
- Wippler, R. (1978) 'The structural-individualistic approach in Dutch Sociology', *The Netherlands Journal of Sociology* 14: 135-155.
- Wollmann, H. (1979) 'Implementationsforschung - eine Chance für kritische Verwaltungsforschung', S. 9-48 in H. Wollmann (Hrsg), *Politik im Dickicht der Bürokratie. Beiträge zur Implementationsforschung*, Leviathan Sonderheft 3, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Wollmann, H. (1984) 'Policy Analysis: Some Observations on the West German Scene', *Policy Sciences* 17: 27-47.
- Wrong, D. H. (1979) *Power. Its Forms, Bases and Uses*, Oxford: Basil Blackwell.
- Wyman, R. A. (1980) 'Control of Toxic Substances: The attempt to harmonize the notification requirements of the US TSCA and the EC 6. Amendment', *Vanderbilt Journal of International Law* 20(2): 417-458.
- Young, O. (1980) 'International Regimes: Problems of Concept Formation', *World Politics* 32: 331-356.
- Zener, R. (1977) 'The Toxic Substances Control Act: Federal Regulation of Commercial Chemicals', *The Business Lawyer* 32: 1685-1703.
- Zijlstra, G. J. (1978/79) 'Networks in Public Policy: Nuclear Energy in the Netherlands', *Social Networks* 1: 359-389.
- Zimmermann, M. (1981) *Struktur und Einfluß der Chemieindustrie auf die Umweltpolitik*, Diplom-Arbeit an der FU Berlin. Veröffentlicht als *Machtfaktor Chemische Industrie - Analyse einer Branche*, Karlsruhe: BBU-Verlag 1982.

A N H A N G



Anhang 1: Synopse der Gesetzesentwürfe

	BUNDESGIFTGESETZENTWURF DES BMJFG (1975)	RICHTLINIENENTWURF DER EG-KOMMISSION (SEPT. 1976)	BMI-ENTWURF VOM AUGUST 1977
SCHUTZBEREICH:	Menschliches Leben und Gesundheit vor Giften zu schützen	Mensch und Umwelt vor gefährlichen Stoffen zu schützen	Menschen sowie Tiere und "andere Sachen" vor umweltgefährlichen Einwirkungen durch Stoffe schützen.
REGELUNGSOBJEKTE/ BEREICH:	Alle gefährlichen Stoffe; ausgenommen: Pharmazeutika, Desinfektionsmittel, Tabak.	Neue Stoffe, die vermarktet werden; ausgenommen: Pharmazeutika, Narkotika, Lebensmittelzusatzstoffe, Munition, radioaktive Stoffe.	Stoffe, die vermarktet werden; Ausgenommen: radioaktive Stoffe.
ZENTRALES KONTROLLVERFAHREN:	Herstellung und Vertrieb gefährlicher Stoffe bedürfen der Zulassung durch BGA; deswegen Anmeldung vermarkteter Stoffe bei BGA.	Anmeldung aller neuen Stoffe spätestens bei Vermarktung bei zuständiger Behörde.	Anmeldung aller neuen Stoffe mit einer Vermarktung ab 1000 t/p.a. bei zuständiger Behörde.
PRÜFUNGSANFORDERUNGEN:	Physiko-chemische Eigenschaften; akute Toxizität; bei "Bedarf" weitergehende Untersuchungen. Prüfungsverfahren werden durch RechtsVO festgelegt.	Prüfung auf physiko-chemische Eigenschaften; akute, subakute und chronische Toxizität; Mutagenität, Tetratogenität, Karzinogenität, ökotoxizität.	soll durch RechtsVO festgelegt werden; Prüfungen sollen von Produktionsmenge und Stoffeigenschaften abhängen.
BEWERTUNG UND ÜBERWACHUNG:	Überprüfung und Bewertung durch BGA; Überwachung d. zuständige Landesbehörden.	Überprüfung und Bewertung des Anmeldedossiers durch zuständige Behörde.	Anmelde- u. Bewertungsstelle wird durch RechtsVO festgelegt.
ALTSTOFF- REGELUNG:	BMJFG kann nach Sachverständigenanhörung im Einvernehmen mit BMA, BML durch RechtsVO weitere Stoffe in Giftliste aufnehmen.	k.A.	k.A.
EINGRIFFSVOLL- MÄCHTEN VON REGIERUNG UND VERWALTUNG:	BMJFG kann im Einvernehmen mit BMI, BMWi, BMA durch RechtsVO Herstellung u. Vertrieb verbieten, wenn unmittelbare oder mittelbare Gefährdung besteht.	Behörde kann weitergehende Informationen verlangen, selbst Informationen zu Kontrollzwecken erheben und Verwendungsauflagen vorschreiben.	BReg kann mittels RechtsVO mit Zustimmung des BR Verwendung von Umweltchemikalien verbieten.
GEHEIMHALTUNGS- REGELUNGEN:	k.A.	k.A.	Anmeldedaten dürfen an Dritte nicht weitergegeben werden.
INSTITUTIONELLE VORKEHRUNGEN:	Einrichtung eines Sachverständigengremiums beim BGA.	Einrichtung einer Sachverständigenkommission.	Einrichtung eines 'Ausschusses für Umweltchemikalien' beim BMI, zusammengesetzt auf Vertretern von Wissenschaft, Wirtschaft und Verbrauchern.

ynopse der Gesetzesentwürfe (Fortsetzung)

	ENTWURF DES BMI VOM 23.12.1977	ENTWURF DES BMJFG VOM 16.5.78	KABINETTSENTWURF VOM 1. SEPT 1978
SCHUTZBEREICH:	Wasser, Boden, Luft, Natur; Schwerpunktmäßig Umweltschutz	Mensch oder Umwelt; Gesundheits- Arbeits- und Umweltschutz. (ressortübergreifend).	Mensch und Umwelt
REGELUNGSOBJEKTE/ BEREICH:	Inverkehrbringen u. Verwendung Chemikalien (schwerpunktmäßig: Umweltchemikalien); Ausnahmen sind FuE-Stoffe.	Herstellung und Inverkehrbringen von "gefährlichen Stoffen"; aus- genommen sind Arznei-, Lebens-, Betäubungsmittel, Tabak. Es wird Liste "gefährl. Stoffe" erstellt, welche Geltungsbereich definiert.	Neue Stoffe; bestehende Regelungen in Spezialgesetzen sollten unbe- rührt bleiben. Ausnahmen: Stoffe für FuE bis 1 to/p.a.
ZENTRALES KONTROLLVERFAHREN:	Anmeldung von Stoffen vor Inver- kehrbringen beim Umweltbundesamt	Herstellung u. Vertrieb "gefährl. Stoffe nur nach behördlicher Er- laubnis; Anmeldung bei BAU.	Anmeldung aller neuen Stoffe vor Inverkehrbringen bei Bau;
PRÜFUNGSANFOR- DERUNGEN:	Stufenplan, Mengenschwellen wer- den durch VO festgelegt. Prüfg. auf: physiko-chem., Persistenz, Akkumulation, chem. und biol. Reaktivität.	Stufenplan, Grundprüfung auf phy- siko-chem, akut-toxische Eigen- sche Eigenschaften (verweist auf deutschen Vorschlag bei EG-Ver- handlungen).	Stufenplan; Grundprüfung auf physi- kalische, chemische u. toxische Eigenschaften. Bei größeren Mengen subakute Toxizität, ökotoxizität.
BEWERTUNG UND ÜBERWACHUNG:	k.A.	Prüfung der Meldeunterl. bei BAU, BGA, UBA; Überwachung durch Landesbehörden.	Überprüfung u. Bewertung durch Fachbehörden
ALTSTOFF- REGELUNG:	mehrere generelle Eingriffser- mächtigungen über RechtsVO	BReg kann nach Anhörg. von Sach- Verständigen d. Rechtsverordng. weitere Stoffe in Liste der "gefährl. Stoffe" aufnehmen.	Durch RechtsVO sollen bereits vermarktete Stoffe bestimmt werden, bei denen Verdacht auf Toxizität besteht. Für diese gilt dann Nachmeldspflicht.
EINGRIFFSVOLL- MÄCHTEN VON REGIERUNG UND VERWALTUNG:	Durch RV kann Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates Inver- kehrbringen gefährlicher Stoffe verbieten oder beschränken.	BReg kann durch RechtsVO mit Zu- stimmung des BR Herstellung u. Inverkehrbringen bestimmter ge- fährl. Stoffe verbieten	über RechtsVO kann Inverkehrbringen bestimmter gefährlicher Stoffe verboten oder beschränkt werden.
GEHEIMHALTUNGS- REGELUNGEN:	Grundsätzliche Wahrung von Be- triebs und Geschäftsgeheimnissen	k.A.	k.A.
INSTITUTIONELLE VORKEHRUNGEN:	Einrichtung eines Ausschusses für gefährliche Stoffe.	Einrichtung von drei Ausschüssen Arbeitsschutz, Gifte, Umweltge- fährdende Stoffe	Einrichtung von Ausschüssen für Gifte und gefährliche Stoffe

BMI ROHENTWURF 13. 12. 1978

REFERENTENTWURF BMJFG 9.2.1979
u. 24.4. 1979

REGIERUNGSENTWURF JUNI 1979

SCHUTZBEREICH:	Mensch u. Umwelt vor gefährlichen Chemikalien zu schützen	Mensch und Umwelt vor schädlichen Einwirkungen gefährlicher Stoffe schützen.	Mensch und Umwelt
BEFELDUNGSOBJEKTE/ BEREICH:	Chemikalien, die zur Vermarktung produziert werden, ausgenommen atomrechtlich und abfallrechtlich geregelte Stoffe; Ausnahmen: FuE-Stoffe und Kleinmengen unter 100kg/p.a.	Stoffe (chem. Elemente u. Verbindungen), die in Verkehr gebracht werden, ausgenommen Stoffe die schon von anderen Gesetzen reguliert werden (Dünge-, Futter-, Arznei-, Pflanzenschutzmittel.	Alle Stoffe außer: Lebens-, Futter-, Arzneimittel, Abfälle, Altöle, Pflanzenschutzmittel, explosionsgefährliche Stoffe
ENTWURFS- KONTROLLVERFAHREN:	Anmeldung bei BAU vor Inverkehrbringen;	Stoffe vor Inverkehrbringen bei Bau anmelden. Ausnahmen: Polymerisate, Stoffe für FuE u. Kleinmengen unter 100kg/p.a.	Anmeldung neuer Stoffe 45 Tage vor Inverkehrbringen bei der Bau; Ausnahmen Poly., FuE, u. 1 to/p.a.
PRÜFUNGSANFORDERUNGEN:	Stufenplan; Grundprüfg.: physikochem., akute u. subakute Tox., Schnelltests: Tetratogenität, Kanzerogenität; Ökotoxizität falls in erh. Maße in Umwelt kommen.	Stufenplan; Grundprüfg.: physikochem. Eig., akute Toxizität, Schnelltests auf Tetratogenität, Karzinogenität; Subakute Tox. u. Ökotox. erst unter best. Bedingg.	Stufenplan; Grundprüfung auf physikochem., akute u. subakute Eigenschaften, Schnelltests für Karzinogenität, Tetratogenität, Ökotoxizität.
BEWERTUNG UND VERWACHUNG:	Bewertungsstellen sind UBA, BBA, BAU;	Bewertungsstellen sind BBA, BAU, BGA, UBA	Bewertungsstellen sind BBA, BAU, BAM, BGA, UBA
ALTSTOFF- BEFELDUNG:	BReg kann durch RechtsVO ohne Zustimmung des BR Altstoffe be- men, die wegen Verdacht auf Langzeitwirkungen angemeldet werden müssen.	BReg kann durch RechtsVO vor- schreiben, daß Altstoff mit Ver- dacht auf Langzeitwirkung in Kar- zinogenität, Mutagenität und Tetratogenität angemeldet werden.	BReg kann mittels RechtsVO ohne Zust. des BR eine Altstoffliste aufstellen. Bei "tatsächlichen aufzustellen. Wenn "tatsächli- Anhaltspunkten" für Gefährlichkeit kann mit RechtsVO Anmeldepflicht vorgeschrieben werden.
INGRIFFSVOLL- CHTEN VON GIERUNG UND RWALTUNG:	BReg kann über RechtsVO ohne Zu- stimmung des BR Beschränkungen oder Voraussetzungen für das In- verkehrbringen erlassen.	BReg kann d. RechtsVO mit Zustim- mung des BR Inverkehrbringen be- schränken, verbieten oder an Be- dingungen knüpfen.	BReg kann durch RechtsVO mit Zust. des BR Verbote, Beschränkungen oder Bedingungen für Inverkehr- bringen erlassen.
HEIMHALTUNGS- GELUNGEN:	Melddatenweitergabe ohne Einver- ständnis des Meldepflichtigen nicht möglich.	Inhalt der Meldeunterlagen darf Dritten nicht offenbart werden.	k.a.
STITUTIONELLE RKEHRUNGEN: ERTE PARTIZI- TION:	Einrichtung eines Ausschusses für gefährliche Stoffe zusammege- setzt aus Behörden, Wissenschaft, Wirtschaftspartner, Verbraucher- verbände.	k.A.	k.A.

Synopse der Gesetzesentwürfe (Fortsetzung)

	EG RICHTLINIE 79/831/EWG (18. September 1979).	CHEMIKALIENGESETZ VOM 25. 9. 1980
SCHUTZBEREICH:	Mensch und Umwelt vor gefährlichen Substanzen	Mensch und Umwelt vor gefährlichen Stoffen.
REGELUNGSOBJEKTE/ BEREICH:	Alle chemischen Stoffe die nach 18.9.1981 vermarktet werden; außer Stoffe, die durch andere Gesetze geregelt sind (z.B. Pharmazeutika, Pestizide etc.)	wie EG-Richtlinie
ZENTRALES		
KONTROLLVERFAHREN:	Anmeldung neuer Stoffe 45 Tage vor Vermarktung bei zuständg. Behörde. (Ausn: Kleinmengen, FuE, Polymerisate).	wie EG-Richtlinie
PRÜFUNGSANFORDERUNGEN:	Stufenplan; physik. u. chemische Eigenschaften; akute und subakute Toxizität; Mutagenität; ökotoxikologische Untersuchungen.	wie EG-Richtlinie
BEWERTUNG UND ÜBERWACHUNG:	Einzelheiten der Implementation sind offengelassen;	wird durch RechtsVO festgelegt.
ALTSTOFF- REGLUNG:	keine Regelung.	Wenn tatsächliche Anhaltspunkte für Gefährlichkeit eines Altstoffs kann BReg mittel RechtsVO mit Zustimmung des BR Nachmeldung verlagern.
EINGRIFFSVOLL- MÄCHTEN VON REGIERUNG UND VERWALTUNG:	Mitgliedstaat kann mit ausführlicher Begründung Vermarktung eines Stoffes, welcher trotz spezieller Kennzeichnung Gefahr darstellt, vorläufig untersagen/beschränken.	BReg kann mittels RechtsVO mit Zustimmung des BR Verbote und Beschränkungen aussprechen.
REGELUNGEN FÜR GEHEIMHALTUNG	Behandlung der Daten als Betriebs- und Fabrikationsgeheimnisse.	Anmeldendaten müssen auf Verlangen des Anmeldepflichtigen vertraulich behandelt werden, nicht aber toxikologische Eigenschaften
INSTITUTIONELLE VORKEHRUNGEN:	Einrichtung eines Ausschusses für die Anpassung der Testregelungen an den technischen Fortschritt.	keine Regelung.

Organisationstrukturen
des Politikfelds
Chemikalienkontrolle

Volker Schneider
Europäisches Hochschulinstitut Florenz

NAME DER ORGANISATION:

INTERVIEWPARTNER:

1. Interviewpartner:

Titel/Funktion:

Tel.Nr. :

Ort u. Datum des Interviews:

2. Interviewpartner:

Titel/Funktion:

Tel.Nr. :

Ort u. Datum des Interviews:

A. NATIONALER BEREICH

1. STAATLICHE ORGANISATIONEN.

1.. Arbeitsministerium	BMA
2.. Landwirtschaftsministerium	BML
3.. Innenministerium	BMI
4.. Gesundheitsministerium	BMJFG
5.. Wirtschaftsministerium	BMWi
6.. Bundesministerium für Forschung- und Technologie	BMFT
7.. Bundesanstalt für Materialprüfung	BAM
8.. Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Unfallforschung	BAU
9.. Bundesgesundheitsamt, Berlin	BGA
10. Biologische Bundesanstalt für Land- u. Forstwirtschaft	BBA
11. Umweltbundesamt, Berlin	UBA
12. Bundestag Bonn	BT
13. Bundesrat Bonn	BR
14. Sachverständigenrat für Umweltfragen	SRU

2. GESELLSCHAFTLICHE ORGANISATIONEN.

a) Parteien.

15. Sozialdemokratische Partei Deutschlands	SPD
16. Christlich Demokratische Union	CDU
17. Freie Demokratische Partei	FDP

b) Private Interessenorganisationen (Verbände).

18. Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen,	AGU
19. Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher	AgV
20. Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland,	BUND
21. Bundesverband der Bürgerinitiativen Umweltschutz	BBU
22. Deutscher Heimatbund	DH
23. Deutscher Industrie- und Handelstag	DIHT
24. Deutscher Naturschutzring	DNR
25. Deutsche Angestellten Gewerkschaft	DAG
26. Industriegewerkschaft Chemie im DGB	IGC
27. Verband der Chemischen Industrie	VCI
28. Verband Deutscher Betriebs- u. Werksärzte	VBW
29. Verein Akademiker u. lfd. Angestellter der Chem. Ind	VAA

c) Wissenschaftliche und Technische Organisationen

30. Berufsgenossenschaft der Chemischen Industrie	BGIChemie
31. Deutsche Forschungsgesellschaft	DFG
32. Deutsches Krebsforschungszentrum	DKFZ
33. Gesellschaft für Strahlenforschung	GSF
34. Kernforschungsanlage Jülich (PTU)	KFA
35. Fraunhofer Gesellschaft	FhG
36. Gesellschaft Deutscher Chemiker	GDCh
37. DIN-Institut Berlin	DIN
38. öko-Institut	öI

B. INTERNATIONALER BEREICH.

1. INTERGOUVERNEMENTALE ORGANISATIONEN

39. Europäische Gemeinschaft, Brüssel	EWG
40. OECD, Paris	OECD
41. Umweltprogramm der Vereinten Nationen	UNEP
42. Internationale Arbeitsorganisation	ILO
43. Weltgesundheitsorganisation	WHO

2. NON-GOUVERNEMENTALE ORGANISATIONEN.

44. Bureau Europeen des Union de Consommateurs.	BEUC
45. Bureau Europeen d'Environnement, Brüssel	BEE
46. Europäische Föderation der Chemiegewerkschaften	ICEF
47. CEFIC, Brüssel	CEFIC

Teil A: Ziele, Funktionen und Interessen

A1. Funktionen.

Welches sind die Ziele und Hauptaktivitäten Ihrer Organisation? Können Sie hierzu einige Stichworte geben?

A2. Politische Partizipation.

Wie nimmt Ihre Organisation gewöhnlich an politischen Entscheidungsprozessen teil?

A3. Handlungsfelder.

In welchen Bereichen (Politikfeldern) ist Ihre Organisation tätig?

-
- | | |
|-------------------------|--------------------------|
| 1. Wirtschaftspolitik | 10. Sozialpolitik |
| 2. Verbraucherpolitik | 11. Entwicklungspolitik |
| 3. Verteidigungspolitik | 12. Rechtspolitik |
| 4. Bildungspolitik | 13. Wohnungsbaupolitik |
| 5. Energiepolitik | 14. Arbeitsmarktpolitik |
| 6. Umweltpolitik | 15. Agrarpolitik |
| 7. Außenpolitik | 16. Arbeitsschutzpolitik |
| 8. Gesundheitspolitik | 17. |
| 9. Industriepolitik | 18. |
-

Bitte umkreisen Sie jeweils die zutreffenden Ziffern!

A4 Angaben zur Organisation.

A4.1 über wieviel hauptamtliches Personal verfügte Ihre Organisation im Jahre 1980?

Über wieviele nebenamtliche Mitarbeiter verfügten Sie zu diesem Zeitpunkt?

a4.2 Seit wann ist Ihre Organisation im Chemiebereich tätig bzw. involviert?

a4.3 Über wieviele hauptamtliche Experten bzw. Fachleute verfügen Sie im Bereich der "Chemiekalienkontrolle" bzw. im Bereich der Gefährlichen Stoffe im Zeitraum 1977-1980?

Über wieviel nebenamtliche Fachleute?

Verfügt Ihre Organisation über Arbeitskreise oder sonstige Fachgremien in diesem Bereich? Wenn ja, welche?

a4.4 Verfügt Ihre Organisation über Mitarbeiter, die fast ausschließlich damit beschäftigt sind, in Presse, Informationsdienste etc. politische Entwicklungen dahingehen zu beobachten, ob diese relevant sein könnten für die Interessen Ihrer Organisation? (z.B. Pressebeobachtung und -dokumentation).

a4.5 Verfügt Ihre Organisation über eine eigene Öffentlichkeitsabteilung bzw. Fachleuten auf dem Gebiet?

a4.6 Wie hoch war das Jahresbudget Ihrer Organisation im Jahre 1980?
DM (grob geschätzt).

Wieviel davon gaben Sie für Öffentlichkeitsarbeit aus? (in %)

a4.7 Von woher bezieht Ihre Organisation die finanziellen Ressourcen?

- Aus eigener kommerzieller Tätigkeit? ja/nein? Wenn ja, wieviel %? (.....).
- Aus Mitgliedsbeiträgen und/oder Mitgliederspenden? ja/nein? Wenn ja, wieviel in % des Budgets? (.....)
- Aus Spenden von anderen nichtöffentlichen Organisationen? ja/nein? Wenn ja, wieviel in % des Budgets? (.....)
- Aus staatlichen Fördergeldern? (Projektbezogene und institutionelle Förderung? ja/nein? wenn ja, wieviel in % des Jahresbudgets? (.....))

a4.8 Wie hat sich die finanzielle Situation Ihrer Organisation in den letzten Jahren entwickelt?

- () verschlechtert?
- () stabil geblieben?
- () verbessert?

Teil B: Policy-Themen und Ereignisse.

B1. Einschaltung.

Ab wann und warum war Ihre Organisation in den politischen Entscheidungsprozess zum Chemikaliengesetz eingeschaltet?

B2. Problemphilosophie.

Es gibt ganz unterschiedliche Ansichten über das Chemikalienproblem. Hier einige Beispiele:

a) Das "Chemikalienproblem" liegt einer grundsätzlichen Haltung des Menschen gegenüber der Natur zugrunde: indem der Mensch durch Technik und industrielle Entwicklung in die natürlichen Kreisläufe unseres Planeten eingreift zerstört er funktionierende ökologische Zusammenhänge und zerstört damit seine Lebensgrundlage. Wir müssen wieder zurückfinden zu natürlichen Lebens- und Produktionsformen.

b) Das Chemikalienproblem ist eigentlich ein sozioökonomisches und politisches Problem, das in der kapitalistischen Wirtschaftsordnung begründet liegt. Aus Gewinnsucht werfen die Chemieunternehmen ständig neue Produkte auf den Markt, die noch nicht ausreichend auf ihre gefährlichen Wirkungen auf Mensch und Natur getestet worden sind.

c) Das Chemikalienproblem ist in der rasanten technologischen Entwicklung begründet, in der gelegentlich unbeabsichtigte Nebeneffekte entstehen. Nur durch technisch-wissenschaftliche Anstrengungen, durch die Entwicklung neuer Testtechnologien und Prüfverfahren können in Zukunft solche Effekte minimiert werden. Die Aufgabe des Staates ist die Forschung in dieser Richtung zu fördern und hierin mit der Industrie zusammenzuarbeiten.

d) Das Chemikalienproblem gibt es gar nicht. Bisher hat die Chemieindustrie ihre Produkte immer in genügenderweise auf schädliche Auswirkungen überprüft, bevor sie diese vermarktet hat. Die öffentlichen Debatten hierüber entspringen nur einer Hysterie die zum Teil von radikalen Gruppen, unterstützt von weiten Teilen der Presse, geschaffen, oder zumindest ausgegützt wurde.

Welcher "Problemphilosophie" neigen Sie eher zu? Auch Kombinationen sind möglich! Umkringeln Sie bitte die zutreffenden Buchstaben.

B3. Öffentlichkeitsarbeit.

Hatte Ihre Organisation öffentlichkeitswirksame Aktivitäten unternommen, auf das Problem "Chemie und Umwelt" aufmerksam zu machen oder staatliche Instanzen zu Lösungen zu drängen? Ja/nein. Wenn ja, welche:

B4. Regulierungstypen.

Das Chemikalienproblem könnte auch durch andere als staatliche Regulierungsformen angegangen werden, z.B. durch eine selbstverantwortliche Eigenkontrolle der Chemischen Industrie in Zusammenarbeit mit Institutionen wie DIN (Beispiel "Sicherheitsdatenblatt") TÜV oder VDI?

Hatte Ihre Organisation damals eine Position zu diesem Vorschlag? ja/nein
Wenn ja, welche Position hatte Ihre Organisation?

1. für Staatskontrolle
2. für Selbstkontrolle.
3. damals keine explizite Position; im Prinzip aber für
 - 3.1.: Staatskontrolle
 - 3.2.: Selbstkontrolle

B5. National oder International.

Ein früher Konfliktpunkt war die Entscheidung entweder für

1. eine schnelle nationale gesetzliche Regelung unabhängig von den Harmonisierungsaktivitäten in der EG und der OECD, oder für
2. ein konzertiertes Vorgehen mit diesen Internationalen Organisationen.

Hatte Ihre Organisation hierzu eine Position? ja/nein.

Wenn ja, welches war die Position Ihrer Organisation?

1. schnelle nationale Lösung.
2. Internationale Harmonisierung.
3. damals keine explizite Position im Prinzip aber für
 - 3.1. für schnelle nationale Lösung
 - 3.2. für internationale Harmonisierung

(zutreffendes bitte umkreisen).

B6. Kleine oder große Lösung.

Ein weiterer Konfliktpunkt im Gesetzgebungsprozess bestand in der Entscheidung entweder für

1. eine "kleine Lösung", d.h. nur für ein Umweltchemikaliengesetz.
2. für einen ressortübergreifenden Ansatz, der die Bereiche Arbeitsschutz, Umweltschutz und Gesundheitsschutz umfaßt.

Welches war die Position Ihrer Organisation?

1. für kleine Lösung
2. für ressortumfassende Lösung
3. damals keine Position; im Prinzip aber für
 - 3.1. kleine Lösung
 - 3.2. ressortumfassende Lösung.

(zutreffendes bitte umkringeln).

B7. Schlüsselemente.

Schon früh hatten sich einige Schlüsselemente des ChemG herausgebildet, die auch in der Fassung, die dann verabschiedet worden ist, enthalten waren. Diese implizierten jeweils Entscheidungen gegen andere Regelungsformen.

Diese sind:

1. die Entscheidung für ein Anmeldeverfahren im Gegensatz zum Zulassungsverfahren.
2. die Entscheidung für eine Anmeldung vor der Vermarktung im Gegensatz zu einer Anmeldung vor der Produktion.
3. die Beschränkung der Anmeldepflicht auf neue Stoffe im Gegensatz zur Ausdehnung auf alle Stoffe, Altstoffe inbegriffen.
4. der sogenannte Stufenplan: die Koppelung der Prüfungsanforderungen an die Vermarktungsmenge.

Hatten Sie damals Positionen hierzu? ja/nein.

Wenn ja, für bzw. gegen welche Elemente waren Sie damals?

(zutreffendes bitte umkringeln).

1. Anmeldeverfahren: für/gegen
2. Anmeldung vor Vermarktung: für/gegen.
3. Anmeldebeschränkung auf neue Stoffe: für /gegen.
4. Stufenplan: für/gegen.

Gab es außer den genannten Punkten noch Positionen, für die Ihre Organisation sich eingesetzt hatte?

B9. Partizipation in Gremien.

In welchen Beiräten und Beratungsgremien arbeiteten Mitarbeiter Ihrer Organisation mit/ bzw. war Ihre Organisation repräsentiert? Kreuzen Sie bitte die zutreffenden Gremien an.

Interministerielle Projektgruppe Umweltchemikalien. ()

Bund-Länderausschuß für Umweltchemikalien (BLAU). ()

DFG-Unterausschuß Umweltwirksamkeit v. Chemikalien. ()

DFG-MAK-Kommission. ()

BMA-Ausschuß AgA ().

Zentrale Erfassungs- und Bewertungsstelle Umweltchemikalien ()

IMACHemG. ()

UBA-ad hoc Gruppen. ()

BGA-ad hoc Gruppen. ()

OECD-Working Groups. ()

EG-Working Group. ()

Vollzugsgremien:

GDCh-BUA. ()

Bewertungsgremium für neue Stoffe. ()

Bewertungsgremium für alte Stoffe. ()

B10. PARTIZIPATION AN EREIGNISSEN.

B10a. Partizipationsformen.

Im folgenden habe ich eine Reihe von Möglichkeiten zusammengestellt, wie Ihre Organisation in den Gesetzgebungsprozess des ChemG hätte involviert sein können.

Ihre Organisation

1. Formulierte Entwürfe und traf Entscheidungen.
 2. nahm Beratungsfunktionen wahr.
 3. Betrieb Forschung in diesem Bereich.
 4. Förderte und koordinierte Forschung
 5. Fungierte als Clearing"stelle für Informationen
 6. Formulierte alternative Politiken.
 7. Unterstützte besondere Politikpositionen.
 8. Arbeitete mit andern Organisationen in diesem Bereich zusammen.
 9. Mobilisierte andere Organisationen.
 10. Mobilisierte die Öffentlichkeit über die Medien
 11. Organisierte Informationsveranstaltungen.
-

Welche Punkte treffen auf Ihre Organisation zu? Umkringen Sie bitte die zutreffenden Punkte

B10b. Involvierung in Ereignisse.

Im folgenden einige Fragen über die Involvierung von Ihrer Organisation in spezielle politische Ereignisse in der Chemikalienkontroll-Politik der letzten 15 Jahre. Bitte umkringen Sie die jeweils zutreffenden Ziffern (0-2). Geben Sie gegebenenfalls auch bitte die Art und Weise an, in der Ihre Organisation in die jeweiligen Ereignisse involviert war.

NATIONALE EBENE

1970/1971

E1. Aufstellung des Sofortprogramms zum Umweltschutz und 1. Umweltprogramm der Bundesregierung. Als Maßnahmen im Bereich "Umweltchemikalien" sind vorgesehen: Errichtung eines Bund-Länderausschusses beim BMJFB und Errichtung einer "Zentralen Erfassungs- und Bewertungsstelle für Umweltchemikalien".

0. Keine Aktivität

1. Direkte Teilnahme.

2. Sonstige Aktivitäten:

1970/75

22. Das BMJFB arbeitet an einem Bundesgiftgesetz.

0. keine Aktivität

1. Direkte Teilnahme

2. sonstige Aktivitäten:

1970/71

23. Das BMA erarbeitet und erläßt 1971 die Verordnung über gefährliche Arbeitsstoffe.

0. keine Aktivität

1. Direkte Teilnahme

2. sonstige Aktivitäten:

1974 bis 1976

24. In der Interministeriellen Projektgruppe für Umweltchemikalien und im BLAU werden Forschung und anderer Aktivitäten koordiniert und Informationen über das Chemikaliengesetz ausgetauscht.

0. keine Aktivität

1. Direkte Teilnahme

2. Sonstige Aktivitäten

1976 - 1977

25. Das Innenministerium bereitet ein Chemikaliengesetz vor und führt Gespräche mit interessierten Kreisen. 1977 legt es einen ersten Entwurf vor.

0. keine Aktivität

1. Direkte Teilnahme

2. Sonstige Aktivitäten

1978

26. Gespräche zwischen den Ressorts: Einigung über gemeinsame Federführung und Einrichtung einer interministeriellen Arbeitsgruppe. Verschiedene Gesetzesentwürfe werden entwickelt und an interessierte Kreise versandt. Das Bundeskabinett beschließt, dem Bundestag noch in dieser Legislaturperiode ein Chemikaliengesetz vorzulegen: Möglichst "große" Lösung.

0. keine Aktivität

1. Direkte Teilnahme

2. Sonstige Aktivitäten:

1979

E7. Die beteiligten Ressorts legen gemeinsam unter der Federführung des BMJFG einen Referenten-Vorentwurf vor, der an interessierte Verbände und Organisationen zur Stellungnahme übersandt wird. Diskussionen in der Öffentlichkeit und Verhandlungen auf Ministerialebene schließen sich an. Geringfügig überarbeitet wird dieser Entwurf als Regierungsentwurf vom Kabinett verabschiedet und an den Bundesrat gesandt.

0. keine Aktivität

1. Direkte Teilnahme

2. Sonstige Aktivitäten

1979

E8. Der Bundesrat behandelt den Entwurf in Plenum, Ausschüssen und einem Unterausschuß. Er nimmt Stellung mit etwa 100 Änderungsvorschlägen.

0. keine Aktivität

1. Direkte Teilnahme

2. Sonstige Aktivitäten

1978/1980

E9. 1. Lesung im Bundestag und Verweisung auf den hierzu eingerichteten Unterausschuß "Chemikaliengesetz". Beratungen und Anhörungen im Unterausschuß. 2. und 3. Lesung im Bundestag und Verabschiedung.

0. keine Aktivität

1. Direkte Teilnahme

2. Sonstige Aktivitäten

1981

E10. Erlass der wichtigsten Rechtsordnungen: Anmelde- und Bewertungsstellen; Verordnung über Anmeldeunterlagen und Prüfungsnachweise etc.

0. keine Aktivität

1. Direkte Teilnahme

2. Sonstige Aktivitäten

EG-Ebene

1975

E11. Frankreich bereitet Chemikaliengesetz vor und informiert die OECD und EG darüber. Die Bundesregierung befürchtet Handelshemmnisse und drängt auf EG-Initiative.

- 0. Keine Aktivität
- 1. Direkte Teilnahme
- 2. Sonstige Aktivitäten:

1976

E12. Die EG eruiert die Änderung der 67er Richtlinie über gefährliche Stoffe. Die EG-Kommission legt einen Entwurf für die 6. Änderung vor.

- 0. Keine Aktivität
- 1. Direkte Teilnahme
- 2. Sonstige Aktivitäten:

1977

E13. Die Bundesrepublik legt einen Gegenschwurf vor. In Expertengruppen der Kommission und EG-Ministerrat werden die unterschiedlichen Positionen verhandelt. Sommer 1977 verabschiedet der Ministerrat die 6. Änderungsrichtlinie.

- 0. Keine Aktivität
- 1. Direkte Teilnahme
- 2. Sonstige Aktivitäten:

1980ff.

E14. In EG-Arbeitsgruppen wird der 5. Anhang ausgehandelt.

- 0. Keine Aktivität
- 1. Direkte Teilnahme
- 2. Sonstige Aktivitäten:

Internationale Ebene

1973

E15. Die Schweiz, Japan, Schweden und andere Industriestaaten verabschieden Chemikaliengesetze. In der OECD beginnen Harmonisierungsbemühungen. Verhandlungen in den "sector-groups"

0. keine Aktivität

1. Direkte Teilname

2. Sonstige Aktivitäten:

1977 / 1978

E16. Die USA verabschieden ihr TSCA; 1977 tritt es in Kraft. Daraufhin werden Harmonisierungsanstrengungen verstärkt. Auf der Internationalen Konferenz über Chemikalienkontrolle in Stockholm (Hasselby) wird die OECD als das angemessenste internationale Forum für Harmonisierung ausgewählt.

0. keine Aktivität

1. Direkte Teilnahme

2. Sonstige Aktivitäten:

1978 - 1982

E17. Die OECD richtet spezielle Programme ein zur gegenseitigen Harmonisierung der gesetzlichen Regelungen und Prüfvorschriften (Chemicals Testing Program, Chemicals Management Program).

0. keine Aktivität

1. Direkte Teilnahme

2. Sonstige Aktivitäten:

10c. Gab es darüber hinaus für Ihre Organisation noch wichtige Themen, Ereignisse in diesem Politikfeld. Könnten Sie mir diese benennen?

Teil III. Kommunikationsbeziehungen.

C1a. In der Anlage des Fragebogens finden sie eine Liste von Organisationen, die meines Erachtens wichtig für den politischen Entscheidungsprozeß des Chemikaliengesetzes waren. Würden Sie im folgenden nun bitte die Abkürzungen aller Organisationen umkringeln, mit denen Sie regelmäßigen Informationsaustausch pflegen bzw. über Angelegenheiten der Chemikalienkontrolle diskutieren.

Staat: BMA, BML, BMI, BMJFG, BMWi, BMFT, BAM, BAU, BGA, BBA, UBA, BT, BR, SRU
Gesellschaft: SPD, CDU, FDP, AGU, AGV, BUND, BBU, DH, DIHT, DNR, DAG, IGC, VCI, VBW, VAA....
BGChemie, DFG, DKFZ, GSF, GDCh, DIN, BI.....
International: EG, OECD, UNEP, WHO, ILO, BEUC, BEE, ICEF, CEFIC.....

c1b. Gibt es hierbei wichtige Organisationen die nicht auf der Liste genannt sind? Wennja, welche?

C2a. In der Entwicklung und Formulierung politischer Positionen im Entscheidungsprozess des Chemikaliengesetzes waren wissenschaftliche und technische Informationen von zentraler Bedeutung.

(a) Von welcher der in der Liste genannten Organisation erhält Ihre Organisation normalerweise diese Art von Informationen.

Staat: BMA, BML, BMI, BMJFG, BMWi, BMFT, BAM, BAU, BGA, BBA, UBA, BT, BR, SRU.....
Gesellschaft: SPD, CDU, FDP, AGU, AGV, BUND, BBU, DH, DIHT, DNR, DAG, IGC, VCI, VBW, VAA....
BGChemie, DFG, DKFZ, GSF, GDCh, DIN, BI.....
International: EG, OECD, UNEP, WHO, ILO, BEUC, BEE, ICEF, CEFIC.....

(b) an welche Organisationen liefert Ihre Organisation diese Art von Informationen?

Staat: BMA, BML, BMI, BMJFG, BMWi, BMFT, BAM, BAU, BGA, BBA, UBA, BT, BR, SRU.....
Gesellschaft: SPD, CDU, FDP, AGU, AGV, BUND, BBU, DH, DIHT, DNR, DAG, IGC, VCI, VBW, VAA,...
BGChemie, DFG, DKFZ, GSF, GDCh, DIN, BI.....
International: EG, OECD, UNEP, WHO, ILO, BEUC, BEE, ICEF, CEFIC.....

2b. Gibt es in diesem Zusammenhang Organisationen, die nicht auf der Liste stehen?

C3a. Würden Sie mir bitte die Organisationen auf der Liste angeben, die von Ihrer Organisation finanzielle Zuwendungen als Zahlung für Dienstleistungen, als Mitgliedsbeiträge oder Spenden erhalten (bitte umkreisen).

Staat: BMA,BML,BMI,BMJFG,BMWi,BMFT,BAM,BAU,BGA,BBA,UBA,BT,BR,SRU.....
Gesellschaft: SPD,CDU,FDP,AGU,AGV,BUND,BBU,DH,DIHT,DNR,DAG,IGC,VCI,VBW,VAA,...
BGChemie,DFG,DKFZ,GSF,GDCh,DIN,öI.....
International:EG,OECD,UNEP,WHO,ILO,BEUC,BEE,ICEF,CEPIC.....

C3b. Könnten Sie nun bitte diejenigen Organisationen auf der Liste angeben, von denen (Org.Name) solche Zuwendungen erhält.

Staat: BMA,BML,BMI,BMJFG,BMWi,BMFT,BAM,BAU,BGA,BBA,UBA,BT,BR,SRU.....
Gesellschaft: SPD,CDU,FDP,AGU,AGV,BUND,BBU,DH,DIHT,DNR,DAG,IGC,VCI,VBW,VAA,...
BGChemie,DFG,DKFZ,GSF,GDCh,DIN,öI.....
International:EG,OECD,UNEP,WHO,ILO,BEUC,BEE,ICEF,CEPIC.....



C4a. Manchmal kommen Organisationen in eine Situation, in der Personal und Einrichtungen benötigt werden, über die Ihre Organisation im Augenblick nicht verfügt, über welches aber befreundete Organisationen verfügen. Würden Sie mir bitte die Organisationen nennen, die Ihre Organisation durch Personal oder Einrichtungen unterstützen.

Staat: BMA,BML,BMI,BMJFG,BMWi,BMFT,BAM,BAU,BGA,BBA,UBA,BT,BR,SRU.....
Gesellschaft: SPD,CDU,FDP,AGU,AGV,BUND,BBU,DH,DIHT,DNR,DAG,IGC,VCI,VBW,VAA,...
BGChemie,DFG,DKFZ,GSF,GDCh,DIN,öI.....
International:EG,OECD,UNEP,WHO,ILO,BEUC,BEE,ICEF,CEPIC.....

C4b. Welche Organisationen unterstützt Ihre Organisation auf diese Weise?

Staat: BMA,BML,BMI,BMJFG,BMWi,BMFT,BAM,BAU,BGA,BBA,UBA,BT,BR,SRU.....
Gesellschaft: SPD,CDU,FDP,AGU,AGV,BUND,BBU,DH,DIHT,DNR,DAG,IGC,VCI,VBW,VAA,...
BGChemie,DFG,DKFZ,GSF,GDCh,DIN,öI.....
International:EG,OECD,UNEP,WHO,ILO,BEUC,BEE,ICEF,CEPIC.....

C5a. Würden Sie mir nun bitte die Organisationen nennen, in deren Führungs-, Aufsichtsrats- oder Beratungsgremien Mitarbeiter von Ihrer Organisation mitarbeiten oder vertreten sind?

Staat: BMA, BML, BMI, BMJFG, BMWi, BMFT, BAM, BAU, BGA, BBA, UBA, BT, BR, SRU,
Gesellschaft: SPD, CDU, FDP, AGU, AGV, BUND, BBU, DH, DIHT, DNR, DAG, IGC, VCI, VBW, VAA, ...
BGChemie, DFG, DKFZ, GSF, GDCh, DIN, öI,
International: EG, OECD, UNEP, WHO, ILO, BEUC, BEE, ICEF, CEFIC,

C5b. Verfügt Ihre Organisation über solche Gremien? Wenn ja, welche Organisationen sind dort vertreten. Wie heißt dieses Gremium?
.....

Staat: BMA, BML, BMI, BMJFG, BMWi, BMFT, BAM, BAU, BGA, BBA, UBA, BT, BR, SRU,
Gesellschaft: SPD, CDU, FDP, AGU, AGV, BUND, BBU, DH, DIHT, DNR, DAG, IGC, VCI, VBW, VAA, ...
BGChemie, DFG, DKFZ, GSF, GDCh, DIN, öI,
International: EG, OECD, UNEP, WHO, ILO, BEUC, BEE, ICEF, CEFIC,

C6. Welche der in der Liste aufgeführten Organisationen waren Ihrer Meinung nach besonders einflußreich im Gesetzgebungsprozeß des Chemikaliengesetzes?

Staat: BMA, BML, BMI, BMJFG, BMWi, BMFT, BAM, BAU, BGA, BBA, UBA, BT, BR, SRU,
Gesellschaft: SPD, CDU, FDP, AGU, AGV, BUND, BBU, DH, DIHT, DNR, DAG, IGC, VCI, VBW, VAA, ...
BGChemie, DFG, DKFZ, GSF, GDCh, DIN, öI,
International: EG, OECD, UNEP, WHO, ILO, BEUC, BEE, ICEF, CEFIC,

c7. Gibt es einflußreiche Organisationen die nicht in der Liste genannt sind?

Teil IV: Ressourcen

Dia. Meistens werden Organisationen als einflußreich betrachtet, weil diese bestimmte Ressourcen besitzen. Im folgenden habe ich eine Reihe von Möglichkeiten zusammengestellt.

-
1. Expertenwissen.
 2. Finanzielle Ressourcen.
 3. Personal und technische Einrichtungen.
 4. Entscheidungskompetenz bedingt durch wichtige Position in der Staatsorganisation.
 5. Gute Beziehungen zu einflußreichen Organisationen
 6. Fähigkeit im Rahmen seines Organisationsbereichs für die Unterstützung einer Politik zu sorgen.
 7. Hoher Repräsentations/-Organisationsgrad.
 8. Fähigkeit die Öffentlichkeit zu mobilisieren.
 9. Gutes Image in der Öffentlichkeit
-

Würden Sie mir bitte für möglichst fünf Organisationen meiner beiliegenden List, die Sie am besten kennen, die Einflußressourcen nennen?

(Beispiel: 1 2 3 4 5 6 7 8 9)

ORG.	Ressourcen								
1.....	1	2	3	4	5	6	7	8	9
2.....	1	2	3	4	5	6	7	8	9
3.....	1	2	3	4	5	6	7	8	9
4.....	1	2	3	4	5	6	7	8	9
5.....	1	2	3	4	5	6	7	8	9

C9b. Welches sind die wichtigsten Ressourcen über die Ihre Organisation verfügt: 1 2 3 4 5 6 7 8 9

(bitte zutreffendes umkringen).

Z U S A T Z F R A G E N zum Fragebogen

"Organisationsstrukturen des Politikfelds Chemikalienkontrolle"

ORGNAME:

INTERVIEWPARTNER:

Bitte kreuzen Sie die jeweils zutreffende Ziffer an!

INTERESSE

Das Chemikalienproblem ist nur ein Bereich unter anderem, mit dem Ihre Organisation zu tun hatte. Wenn Sie das Problem der "gefährlichen Stoffe" mit anderen Problembereichen vergleichen, in welche Ihre Organisation involviert ist, welche Wichtigkeit würden Sie dem Thema "gefährliche Stoffe" aus der Sicht Ihrer Organisation zumessen:

SEHR WICHTIG (1)——(2)——(3)——(4)——(5)——(6)——(7) UNWICHTIG

AKTIVITÄTEN

Wie hoch würden Sie den Umfang an Zeit, Geld und Personal einschätzen, den Sie investiert hatten, um Einfluß auf den Gesetzgebungsprozeß zum Chemikaliengesetz zu nehmen.

SEHR HOCH (1)——(2)——(3)——(4)——(5)——(6)——(7) SEHR GERING

ERGEBNIS

Inwieweit entspricht das Ergebnis der Chemikaliengesetzgebung den Wünschen, Erwartungen, Forderungen Ihrer Organisation.

VOLLSTENS (1)——(2)——(3)——(4)——(5)——(6)——(7) ÜBERHAUPT NICHT



